UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET

LES RETRAITES OUVRIÈRES

ASSISTANCE OU ASSURANCE

PAR

Gaston BONNAURE

AVOCAT

LE PUY
IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU CENTRE

1913

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET

LES RETRAITES OUVRIÈRES

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MEMBRES DU JURY :

MM. CHAUSSE, *Président*.
RIST, MORIDE, *Assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET

LES RETRAITES OUVRIÈRES

ASSISTANCE OU ASSURANCE

PAR

GASTON BONNAURE

AVOCAT

LE PUY

IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU CENTRE

1913

« *Etant tous pétris d'une même masse et ne pouvant y avoir grande différence entre de la boue et de la boue, pourquoi verrions-nous d'un côté la joie, la faveur, l'affluence, et de l'autre la tristesse et le désespoir et l'extrême nécessité et encore le mépris et la servitude ? Pourquoi cet homme si fortuné vivrait-il dans une telle abondance et pourrait-il contenter jusqu'aux désirs les plus inutiles d'une curiosité étudiée pendant que ce misérable homme toutefois aussi bien que lui, ne pourra soutenir sa pauvre famille ni soulager la faim qui le presse ?* »

(Bossuet : Sermon sur l'éminente dignité des pauvres).

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET LES RETRAITES OUVRIÈRES

ASSURANCE OU ASSISTANCE

LIVRE PREMIER

LES PRINCIPES

LIVRE PREMIER

LES PRINCIPES

CHAPITRE PREMIER

Position du problème.

Dans les états primitifs, le problème du soulagement de la misère n'intéresse que quelques âmes généreuses; mais, avec l'accroissement de la civilisation, il est devenu, dans les nations contemporaines, une des plus graves préoccupations. Le cœur et la raison protestent devant les grandes misères. D'autre part, si l'on ne cherche pas un remède à leur souffrance, les malheureux peuvent devenir un danger social. S'ils n'ont rien à gagner, en effet, au changement de l'ordre des choses, ils n'ont rien à y perdre. L'espérance en des jours meilleurs qui, dans le cœur de l'homme, est aussi vivace que l'instinct de vivre avec lequel elle se confond, peut même leur faire penser qu'un changement social quel qu'il soit, amélio-

rera leur situation. Dès lors il importe peu que la conscience sociale d'un Etat soit à tendance altruiste et charitable. Si les malheureux sont en nombre considérable — ce qui est hélas le cas normal — c'est une question de vie ou de mort pour une nation que d'appliquer une solution au problème de la misère.

Mais ici le problème devient complexe et les idées philosophiques commencent à s'entrechoquer. Faut-il secourir les malheureux, ou, simplement les empêcher d'être nuisibles? S'il faut les secourir faut-il laisser ce soin à l'Etat ou aux particuliers? Quel caractère donnera-t-on à cette aide? Sera-ce un bienfait qu'on octroiera à *l'assisté* ou un droit que pourra réclamer *l'assuré* atteint par un risque prévu? Enfin, si l'Etat assure ce service, sous quelle forme interviendra-t-il et à qui réclamera-t-il les ressources nécessaires?

CHAPITRE II

La Bienfaisance est-elle Bienfaisante?

Les détresses de la vie sont donc des maux sociaux auxquels il faut appliquer des remèdes. Mais lequel? En présence d'un malheureux, y-a-t-il lieu à Entr'aide ou Abandon? En d'autres termes, la Bienfaisance est-elle Bienfaisante?

Beaucoup de théoriciens, trop connus pour qu'on

puisse les passer sous silence, soutiennent que c'est un mal d'assister les malheureux. Ce sont, disent-ils, des déchets d'humanité qu'il vaut mieux laisser disparaître On reconnaît là les théories de ceux que MM. Gide et Rist nomment « Les Pessimistes » (1). C'est l'*Ecole dure* disait Jules Simon. Il faut y ranger Darwin, Malthus, Spencer, Stuart Mill. Leurs arguments sont devenus fameux. Pour Malthus, le pauvre ne produit pas. Lui donner c'est augmenter la consommation des richesses, mais non la production. Dès lors le coût de la vie augmente, elle devient plus dure pour les producteurs eux-mêmes. Donner aux malheureux c'est donc porter tort à la production et aux producteurs, les seuls intéressants. Conformément à ses théories, Malthus attaque vivement la loi d'assistance obligatoire telle qu'elle existait en Angleterre depuis Elisabeth. « A-t-elle, disait-il, le moyen de faire pousser deux épis de blé partout où la terre n'en produit qu'un? Non, hé bien! alors quand Carnut défendait aux vagues de toucher ses pieds royaux, il n'usurpait pas un pouvoir plus grand sur la loi de la nature » (2). D'autre part, pour Malthus, la misère est utile. Elle remplit un rôle social. Les moyens d'existence en effet croissent seulement en progression arithmétique alors que la population s'accroît en progression géométrique. On peut alors prévoir l'échéance redoutable où les hommes devenus trop nombreux, n'auront plus pour se suffire. La misère actuelle, en décimant l'espèce

(1) Gide et Rist, *Histoire des Doctrines Economiques.*

(2) Malthus, Population, p. 368.

humaine, retarde l'accroissement trop rapide de la population. Elle retarde donc aussi la redoutable échéance. Il ne faut donc pas secourir la misère car la Bienfaisance n'est pas Bienfaisante...

Darwin aboutit aux mêmes conclusions. La lutte pour la vie est, à ses yeux, la grande loi humaine. L'avantage social de cette loi est qu'elle entraîne l'élimination du moins apte. Spencer renchérit encore. Pour lui la société s'épure d'elle-même par la disparition des moins bien doués. Pour que les formes supérieures de la vie s'épanouissent, les organes pauvres doivent périr. Il ne faut pas qu'une sotte philanthropie entrave cette œuvre naturelle. Laisser mourir les pauvres est une condition du progrès. Au surplus, en considérant les choses non plus au point de vue social, mais même au point de vue individuel, la Bienfaisance est cruelle. Venir en aide aux malheureux c'est faire de la paupériculture, c'est entretenir la souffrance qui, sans cela, disparaîtrait d'elle-même.

Telles sont les conceptions de « pessimistes ». Mais, heureusement pour les âmes généreuses, ils n'ont pas fait beaucoup de prosélytes. Ces philosophes n'ont pas réussi à diminuer l'homme en lui enlevant ses sentiments altruistes. A l'époque contemporaine les « pessimistes » ne sont pas nombreux. Citons seulement les néo-malthusiens (1) qui enseignent que tous les procédés sont bons pour empêcher l'indigent de naître sans que le pauvre sacrifie pour cela son droit à l'amour. Un seul philosophe moderne, astre superbe en son isole-

(1) Cf. Docteur Forest, *Revue des Idées*, mars 1906.

ment, a continué la tradition des pessimistes. C'est Nietzsche, dont on connaît le mot fameux : « Soyons durs ».

Faut-il donc « être dur » et résoudre le problème de la misère en cherchant seulement à mettre les malheureux dans l'impossibilité de nuire au corps social ?

Nous ne le pensons pas. Remarquons d'abord que ces farouches théoriciens ont admis souvent des atténuations à leur principe. Spencer tolère la bienfaisance privée. Malthus a collaboré à la réorganisation de l'Assistance publique telle qu'elle fonctionnait avant 1832 en Angleterre (1) et, dans ses ouvrages, il permet l'aumône sur le superflu à condition que celui qui la fait s'impose une privation correspondante. Quant aux Néo-Malthusiens, ils ne prêchent la limitation du nombre des naissances que pour assurer une existence meilleure à ceux qui vivent. Nietzsche lui-même ne prévoit la dureté que comme moyen pour réaliser le Surhomme et non comme une fin en soi.

Et puis, l'exactitude des théories pessimistes est loin d'être démontrée. Pourquoi prétendre qu'une humanité nombreuse pourvoiera moins facilement à sa subsistance? La théorie ricardienne du rendement décroissant en agriculture a fait son temps. Le représensant de l'école classique en Angleterre, M. Marschall admet plusieurs réserves à cette loi. M. Walincky, un savant économiste italien s'efforce de lui substituer, avec beaucoup de raison, ce qu'il appelle la loi de saturation, d'après laquelle, grâce aux progrès de la science agricole, la productivité

(1) Gide et Rist, liv. cit. p. 147, note.

d'un terrain pourrait croître de plus en plus jusqu'au point de saturation qui, avec les progrès de la science, tend à reculer sans cesse. Dès lors, le problème des subsistances ne se posant plus, il y aurait semble-t-il intérêt pour l'Humanité à être la plus nombreuse possible. Ce sont les nations les plus nombreuses qui affirment le plus leur génie. Voyez l'essor prodigieux de l'Allemagne contemporaine. Ce sont les groupes les plus compacts qui sont les plus civilisés : Comparez par exemple Paris à n'importe quel coin reculé de province (1).

Au surplus il est faux de dire que l'aide aux malheureux est improductive. C'est le malheureux abondonné à son sort qui est improductif. Fortifions l'être débile et il deviendra capable, lui aussi, de produire et d'être utile à ses semblables. D'autre part l'Homme n'est pas seulement un être de raison pure. C'est encore un être de sentiment. L'universelle pitié est un fait. L'existence de l'altruisme est un fait. Essayer d'extirper ce sentiment du cœur humain serait aller contre le développement intégral de la personnalité humaine prêché par ces mêmes philosophes.

A la formule orthodoxe du « Laisser faire, laisser passer » il ne faut donc pas ajouter la formule sinistre du « Laisser mourir ». Au point de vue social, qui est celui où nous nous plaçons plus spécialement, l'aide aux malheureux, bien loin d'être néfaste aux intérêts de la nation, rend ces malheureux plus aptes à remplir leur rôle, fait d'eux des utilités sociales. Au principe darwi-

(1) Cf. Durkheim, *De la Division du Travail social.*

nien de la Lutte pour la Vie il faut donc substituer, sans hésiter, la principe plus fécond et plus humain de l'Union pour la Vie. Reconnaissons seulement que l'Entr'-aide sociale ne doit pas s'exerçer d'une façon aveugle, que l'Assistance ou l'Assurance doivent être intelligentes, voir scientifiques et cherchons par conséquent quels doivent être ses principes directeurs.

CHAPITRE III

L'Entr'aide doit-elle être assurée par un service public ?

Cette question est une des faces du problème obsédant et plus général du rôle respectif de l'état et de l'initiative privée. Les diverses écoles de philosophes ont résolu ce problème suivant leur tempérament. Signalons les deux tendances extrêmes.

Les uns sont hypnotisés par la vision générale de la société et des organismes qui lui sont nécessaires. Pour eux l'État, qui est le groupement national envisagé au point de vue juridique, ne doit pas seulement, comme dit Lassalle, jouer le rôle de « veilleur de nuit ». C'est une *Providence*. Ils voudraient voir (1) « l'Etat se substituer presque en tout à l'initiative des citoyens, faire pour eux

(1) Marion, *Morale*, p. 357.

et à leur place le plus de choses possible. Il semblerait... que l'État ait seul la responsabilité de la santé, de la fortune, de la moralité privée et publique. On attend tout de lui ; on croit que, du jour où il le voudra, il pourra, par des mesures d'autorité, faire régner partout le bonheur et l'abondance, supprimer les maux de toutes sortes, ramener l'âge d'or, faire du pays une île fortunée, un eldorado ». Dans cette théorie la famille même a une importance secondaire. L'État seul est omnipotent et omniscient.

Les individualistes exagèrent à l'inverse des autoritaires. Pour eux tout se ramène à l'individu. Il est libre de faire ou non partie du groupement national comme il serait libre de faire ou non partie d'une association commerciale. Dans cette conception la notion d'État, c'est-à-dire de relations juridiques liant les individus, s'efface. Dès lors tout est laissé à l'énergie individuelle, à l'initiative privée.

Dans le problème de la Bienfaisance ces deux tendances se retrouvent. L'école libérale (1) donne ses préférences à la Bienfaisance privée. Les écoles socialistes ou à tendances socialistes désirent, au contraire, que l'Entr'aide soit assurée par un service public en attendant que la Société adopte un système de répartition des produits qui satisfasse tout le monde.

Pour nous, et sans idée préconçue d'école, nous estimons aussi que l'Entr'aide doit être un service public.

En fait, tout d'abord, nous constatons que la Bienfai-

(1) Cf. œuvres de M. Paul Leroy Beaulieu.

sance privée existe seule dans les pays qui ne sont encore parvenus qu'à un minimum de civilisation, de même qu'elle a seule existé dans les pays civilisés, à l'origine. Ce n'est qu'à un stade supérieur du Progrès qu'apparaît l'Entr'aide Publique. On peut donc dire, historiquement parlant, que la Bienfaisance organisée en service public est un état supérieur à la Bienfaisance privée. D'autre part, il est évidemment nécessaire, si la Bienfaisance veut atteindre le but proposé, qu'elle soit organisée rationellement. Il faut qu'aucun des malheureux ne soit favorisé au détriment des autres. Il ne faut pas que l'un touche plusieurs fois alors que son voisin sera abandonné de tous. Or, qui dit Bienfaisance Privée, dit inorganisation, chaos, anarchie. Pour être efficace la Bienfaisance doit être conçue et exécutée méthodiquement. Seule une vaste organisation peut aboutir à ce résultat. Mais qui devra gérer cette vaste entreprise? L'État seul semble désigné pour cela. On sait combien il est difficile de s'entendre sur les fonctions qui sont naturellement dévolues à l'État. Mais toutes les écoles sont à peu près d'accord pour lui confier la gestion des grands services d'ordre généraux présentant un caractère d'utilité publique incontestable. Or, nous venons de le voir, l'Entr'aide doit être un grand service, une vaste organisation. Son caractère d'utilité publique n'est pas contestable. C'est donc l'État qui doit organiser l'Entr'aide Publique. Tel est le principe auquel nous aboutissons logiquement. Certes, nous ne prétendons pas dire par là que ce service d'État doit être excessivement centralisé, qu'il ne doit pas y avoir des organes locaux dans cette entreprise

nationale. Loin de nous cette pensée A notre sens, au contraire, dans le domaine de la Bienfaisance comme dans bien d'autres, une large décentralisation — ou déconcentration tout au moins — s'impose. Le principe a été posé dans la loi du 24 vendémiaire an II : c'est le cercle le plus étroit qui doit répartir les fonds entre les assistés ou les assurés. Plus le cercle est étroit en effet, plus, à l'intérieur de ce cercle, le malheureux est connu, moins les fraudes sont possibles. L'éloignement donne aux organisations comme aux hommes un cœur de marbre. Mais tout ceci fait partie des modalités d'organisation de l'assistance. Le principe que nous avons dégagé reste entier : L'Entr'aide doit être un service public.

CHAPITRE IV

Caractères de l'Entr'aide. — Les théories.

Si l'État doit être le dispensateur de l'Entr'aide, sur quoi se fonde sa mission ? La question est importante. C'est, en effet, du fondement de l'Entr'aide que découlera son caractère, et, de ce caractère découlera naturellement le point de vue duquel l'État remplira sa mission bienfaisante, la façon dont le besogneux recevra l'aide social. Suivant que prédominera l'influence de telle ou telle théorie, le malheureux tendra respectueusement la main ou réclamera fièrement son droit, il sera un assisté ou un assuré.

De nombreux théoriciens ont essayé d'expliquer la mission charitable de l'État. Pour l'école libérale l'Assistance publique est une fonction de luxe, une « vertu ». Laisser faire est le grand principe. Néanmoins, de même que le cœur de l'homme s'émeut au spectacle de la misère, le corps social ne reste pas indifférent devant le malheur. L'État n'a pas *d'obligation stricte* de venir en aide aux malheureux, mais son *devoir* lui commande de le faire. C'est la doctrine de La Rochefoucauld-Liancourt comme c'est aussi celle de Thiers. Ici le malheureux auquel l'État vient en aide est un assisté qui doit remercier et bénir l'État d'avoir une si haute et si humaine conception de ses devoirs.

La thèse révolutionnaire, au contraire, ou thèse des droits individuels, pose en principe que l'individu vient au monde avec un certain nombre de droits naturels, les droits de l'homme et du citoyen. L'Etat doit assurer à tout individu le libre exercice de tous ces droits. Mais parmi tous ces droits, s'il en est un qui domine, n'est-ce pas assurément le droit de vivre? Malheureusement pour cette thèse, si on la développe logiquement on est conduit à dire qu'elle a pour résultat de permettre à chacun le libre développement de ses facultés avec ses propres moyens. De là ne résulte nullement l'idée d'une prestation positive de l'Etat. L'inconvénient le plus grave de cette théorie est de répandre chez les indigents l'idée de l'assistance dette sociale. Si l'homme a droit à la vie et si d'une façon positive l'Etat doit veiller à l'exercice de ce droit il en résulte que le non-travailleur lui-même, en vertu de ce droit pourra venir avec arrogance réclamer

sa subsistance aux pouvoirs publics. Le droit à l'assistance marquerait ainsi très rapidement une formidable diminution de tout ce qui fait la grandeur d'une nation : ses facultés de travail, d'épargne et de prévoyance. Il faut donc avoir le courage de dire la vérité : La thèse révolutionnaire des droits individuels dit seulement : l'homme a le droit de vivre ; ce n'est que par un effort d'imagination que l'on peut ajouter : l'Etat doit assurer ce droit. Pourquoi devrait-il cela ? Par quel miracle passe-t-on de l'affirmation du droit à la vie à l'idée d'une obligation positive de l'Etat ? Il n'y a pas de réponse à cette question et ce n'est pas dans la théorie des Droits individuels qu'il faut chercher la justification du Droit à l'Assistance.

Aussi bien est-ce dans une autre théorie — la théorie de la Solidarité — que les partis politiques qui se sont fait les apôtres du Droit à l'Assistance ont puisé les principes de leur action.

Etymologiquement, la solidarité est l'obligation qui pèse sur les débiteurs d'une même créance lorsque chacun est tenu pour le tout (1). Il n'y avait qu'un pas à faire pour tirer de cette obligation de droit privé une obligation sociale synonyme. Il existe, en effet, entre tous les membres du corps social une solidarité de fait indéniable. La vie rive les humains à une même chaîne. Cette idée que les individus forment un tout n'est pas nouvelle. On connaît l'apologie célèbre de Ménénius Agrippa, Marc-Aurèle (2) dit de même « le même rapport d'union qu'ont

(1) En droit romain, obligation « *in solidum* ».

(2) Marc-Aurèle, VII, 13.

entre eux les membres du corps, les êtres raisonnables, bien que séparés les uns des autres, l'ont aussi entre eux parce qu'ils sont faits pour coopérer à une œuvre commune ». Dans les faits cette solidarité se constate à chaque pas. Il y a entre les êtres une solidarité biologique : l'atavisme ; une solidarité morale : les mœurs ; une solidarité juridique, comme la responsabilité collective du droit criminel ; une solidarité économique, comme le phénomène de l'incidence de l'impôt et encore celui de la division du travail qui fait que chaque homme doit compter sur autrui pour pourvoir à ses besoins. On pourrait multiplier les exemples.

Les philosophes ne pouvaient manquer d'exploiter ce filon. Pierre Leroux, Fourrier, Bastiat lui-même, reconnurent la valeur de l'idée de solidarité. Auguste Comte surtout donna à cette idée une ampleur inattendue (1) : « L'ensemble de la nouvelle philosophie, dit-il, fait ressortir la liaison de chacun à tous sous une foule d'aspects divers de manière à rendre involontairement familier le sentiment intime de la solidarité sociale étendue à tous les temps, à tous les lieux ». Mais, après Auguste Comte, le solidarisme était encore une théorie philosophique bien nébuleuse, surtout pour servir de base au droit à l'Entr'aide sociale, qui est le point de vue auquel nous l'envisageons surtout.

Le solidarisme, de notre point de vue, devait surtout servir de drapeau à un parti politique, au parti radical-socialiste, et c'est un de ses leaders M. Léon Bourgeois (2)

(1) Cf. Auguste Comte, *Discours sur l'esprit positif*.

(2) Léon Bourgeois, *Essai d'une philosophie de la Solidarité*, 1902.

qui en tira des formules claires et des conséquences pratiques considérables.

Pour M. Bourgeois, chaque homme, par suite de la Solidarité sociale, vient au monde avec de nombreuses obligations envers la société. Il reçoit en effet beaucoup de choses qui sont la résultante de la civilisation et en échange il n'a rien donné. Il a donc une *dette,* une dette contractée sans convention préalable, tout comme les *quasi-contrats* du code civil. Mais les dettes quasi-contractuelles du droit privé sont sanctionnées par la justice. Le débiteur doit obligatoirement se libérer. Il en sera de même de la Grande Dette qu'entraîne la Solidarité sociale : Le débiteur devra payer. Qui sera débiteur? celui qui a trop reçu, les riches, les fortunés, les grands de la terre. A qui paieront-ils? à ceux qui reçoivent moins que les autres, aux déshérités de la vie. Cette dette sociale comporte pour M. Bourgeois trois articles qui sont tout un programme politique : *L'enseignement gratuit*, et, ce qui nous intéresse surtout ici : *Le minimum d'existence*, *l'assurance contre les risques de la vie.*

Malheureusement, cette théorie brillante n'a pas une grande valeur juridique. En droit, en effet, le quasi-contrat engendre bien des obligations positives. Mais, si le quasi-contrat lui-même se forme indépendamment de la volonté des parties, il suppose néanmoins un fait volontaire. Exemple : l'immixtion dans les affaires d'autrui pour la gestion d'affaire. Or, le fait générateur du quasi-contrat social, qui est la naissance, est complètement indépendant de la volonté de l'être vivant. D'autre part, si l'on analyse sérieusement la notion de quasi-contrat on se

rend compte que le quasi-contrat du droit privé est très éloigné de la notion du contrat lui-même. Ce qui caractérise le contrat, c'est *l'acceptation* de l'obligation de la part des contractants. Ici, rien de semblable : l'obligation se forme sans convention. Qu'est-ce à dire, sinon que c'est *la loi* et la loi seule qui est la cause de l'obligation quasi-contractuelle. Le jurisconsulte Laurent indique très nettement que *l'obligation quasi-contractuelle* est en réalité une *obligation légale* (1). « On chercherait vainement, dit-il, une autre cause que la loi ; c'est la loi qui, pour des motifs d'équité et d'utilité impose certaines obligations... ». Quant à l'argument de fait tiré de la solidarité naturelle qui existe entre les êtres, il ne peut fonder une obligation. D'un fait on ne peut tirer un droit. Si l'altruisme est un fait, qu'est-ce qui démontre sa supériorité sur l'égoïsme ? Dans l'apologue de Menenius Agrippa, le corps doit bien la nourriture à chacun de ses membres, mais ne vaudrait-il pas mieux, pour le bonheur du corps lui-même, couper purement et simplement le membre malade, comme le veulent les partisans de l'école dure ?

La science positive est donc impuissante à prouver la créance du pauvre contre la société, à fonder le droit à l'assistance. Ce droit peut devenir, comme pour le quasi-contrat du droit privé une obligation légale, mais pourquoi la *loi* l'inscrit-elle dans son code ? Pas de réponse.

Signalons encore la théorie socialiste de l'Assurance Sociale. Elle se rapproche sensiblement de la théorie du

(1) Laurent, t. XX ; n° 307.

Solidarisme, tout d'abord en ce qu'elle est une théorie plus politique que philosophique, ensuite par sa manière même de raisonner. On peut la formuler ainsi : La société capitaliste exploite, au vrai sens du mot, le travailleur. Le bénéfice du patron est une part qui devrait revenir à l'ouvrier, s'il avait le produit intégral de son travail. Le capitaliste doit donc toujours rendre au pauvre hère ce qu'il lui a pris en trop. A plus forte raison si celui-ci devient malheureux et manque du nécessaire pour subvenir à ses besoins. La société capitaliste devra donc assurer les malheureux contre les risques de la vie. En leur payant cette assurance elle ne fera que restituer. C'est, juridiquement, le paiement de l'indû, et, contre la Société, le malheureux a, en quelque sorte, une action en répétition.

On voit l'analogie de cette thèse avec la thèse solidariste. Qu'est la dette de Solidarité, sinon la dette des possédants envers les non possédants? Dans les deux théories ceux qui reçoivent « plus que leur compte » doivent aux autres. Aussi bien, les critiques contre le solidarisme valent contre la théorie socialiste, bien que cette dernière théorie ait assurément une plus grande valeur scientifique. Toutefois, dire que le patron reçoit plus que son compte est une arffimation arbitraire. Assurément, la répartition des richesses n'est pas parfaite. Mais, tant que le capital est propriété individuelle, d'excellents arguments existent pour démontrer qu'il a droit à une rémunération et ce problème n'est pas résolu. D'autre part pour qu'il y ait lieu à répétition de l'indû, il faut qu'illégalement le créancier ait reçu un paiement. Or,

le débat sur l'illégalité du profit n'est même pas résolu au point de vue philosophique. Cette illégalité est donc loin d'être inscrite dans la loi. Le patron qui touche le profit ne reçoit donc pas l'indû, la conséquence est qu'il n'y a pas lieu à répétition. Au surplus, nous retrouverons la théorie socialiste quand nous examinerons qui doit payer la prime d'assurance sociale.

L'aboutissant de cette théorie est donc le même que précédemment : L'Entr'aide sociale peut être inscrite dans la loi. Mais aucun principe d'ordre philosophique n'en fait une obligation stricte au législateur.

Nous voici donc arrivés successivement aux conclusions suivantes : La bienfaisance est bienfaisante. L'Etat est le plus apte à remplir la fonction de venir en aide aux malheureux. Les théoriciens toutefois ne peuvent pas expliquer que le pauvre ait une créance contre le riche.

Dans ces conditions pourquoi l'État *doit*-il remédier à la misère?

A notre avis, et sans aller chercher dans des raisons très philosophiques les motifs de la mission charitable de l'État, nous dirons simplement que l'État, en secourant les malheureux, remplit comme c'est sa fonction un service d'utilité générale.

N'est-ce pas parmi les pauvres gens, en effet, que se recrutent les criminels? La misère ouvre les rangs de l'armée du crime. Diminuer les soldats de cette armée est une œuvre d'utilité publique. De ce point de vue, le soulagement de la misère est donc une œuvre d'utilité publique.

D'autre part, soulager la misère c'est combattre la longue théorie des maladies qui sévissent parmi les populations pauvres et qui diminuent et anémient une nation. Venir en aide aux malheureux, c'est rendre la nation plus forte, c'est rendre au travail plus de bras, c'est remplir encore un service d'utilité publique.

Enfin l'État est encore, en quelque sorte, le mandataire de la conscience publique. Or, à tort ou à raison, l'altruisme a de nos jours vaincu quelque peu l'égoïsme. Nous ne supportons plus la vue de la misère sans que l'universelle pitié résonne en notre cœur. En secourant les malheureux, l'État répond encore à ce sentiment général et pour cette nouvelle raison il remplit un service d'utilité publique.

L'Entr'aide sociale est donc un service d'utilité publique, au même titre que l'Instruction. L'intérêt général l'impose à l'État.

CHAPITRE V

Assistance ou Assurance.

Si l'État doit organiser l'Entr'aide sociale, faut-il encore savoir en vertu de quel principe l'organiser. Sera-ce un « don gratuit » qu'il fera au malheureux? Sera-ce une créance qu'il lui paiera? Au contraire, ne servira-t-il que de mécanisme à distribuer les secours qui, dans ce cas, ne proviendront pas directement de ses caisses?

Nous avons vu qu'il était bien difficile de dire que l'Assistance était seulement un devoir de l'État. Ce devoir en effet ne se fonderait sur rien. Nous savons aussi que l'idée d'une créance du pauvre contre la société n'a pas non plus de base solide. Il nous faut donc écarter l'idée du « *Devoir d'Assistance* » de l'État, ce mot de devoir s'entendant en son sens propre d'obligation morale. Il nous faut écarter aussi, conséquemment aux principes que nous avons posés, l'idée du « *Droit à l'Assistance* », idée plus dangereuse que fondée.

Reste l'Entr'aide service d'utilité publique, sans autre caractère que de servir l'intérêt général de la société. Or les services publics fonctionnent en général de la façon suivante. L'État crée l'organisme qui fera fonctionner le service ; puis, l'organisme fonctionnant, demande à ceux qui s'en servent les fonds nécessaires à ce service. Exemple : Les Postes. Le service est créé par l'État; ceux qui l'utilisent paient le service qu'on leur rend. Exemple encore : L'Instruction Publique au degré secondaire : l'État a créé les Lycées et Collèges, les élèves paient le service qu'on leur rend en les instruisant. Nous savons bien que le rêve démocratique est que l'instruction soit gratuite à tous les degrés et nous partageons ce rêve. Mais ici, outre nos sentiments républicains, une raison économique nous impose cette manière de voir. Tous les membres d'une société, commencent par être des enfants avant de devenir des hommes. Tous, à un certain moment, ont donc besoin d'instruction. Par conséquent, si l'instruction était gratuite à tous ses degrés, que l'impôt seul fasse face aux dépenses occasionnées

par ce service, ce ne serait pas quelques-uns — les plus riches — qui paieraient pour tous, mais tous qui paieraient pour tous, à proportion de leur fortune, ce qui au fond revient au même que si chacun payait pour lui-même.

La règle générale du service public est donc qu'une fois le service installé par l'État, chacun paie la part de ce service qu'il utilise. Les exceptions à la règle sont seulement pour le cas où tout le monde profite du service ; alors c'est la collectivité qui paie sous forme d'impôt.

Si l'Entr'aide sociale est un service public, pourquoi échapperait-elle à cette règle?

Mais analysons la notion de la misère. Lorsque l'enfant vient au monde, fils de riche ou fils de pauvre, il porte dans ses muscles ou dans son cerveau la possibilité des meilleurs destinées, comme le soldat de Napoléon portait un bâton de maréchal dans sa giberne. Il peut avoir un sort heureux ou malheureux. Qu'est donc au fond la misère, pour l'être humain qui naît à la vie? Un risque de malheur, ni plus, ni moins. La société, pour des motifs que nous avons dits, a des raisons pour vouloir que la survenance de ce risque en paralysant l'individu ne paralyse pas une force sociale. Il faut donc pour parer au fléau de la misère qu'elle organise un service public. Mais le mot service public ne suffit pas. Il faut encore dire un service public de quoi? Ce sera donc un *service public d'asssurance contre le risque misère*. Et nous entendons ici, par le mot misère, les maux de toutes sortes qui peuvent fondre sur l'individu. Voilà donc, à notre

sens, le vrai caractère du rôle de l'État. De sa part, pas de Devoir, pas de Dette sociale. Le malheur est un *risque* dont l'État, gardien de l'intérêt général, a le souci de faire disparaître le mauvais résultat social. Il organise donc un service public d'assurance contre le risque du malheur. Le caractère de l'Entr'aide sociale doit donc être *l'Assurance sociale*.

Mais alors intervient une importante question : qui paiera la prime d'assurance? Une réponse vient naturellement à l'esprit : La prime sera payée par le bénéficiaire de l'assurance. En droit privé c'est le cas normal. Mais les socialistes critiquent cette manière de voir (1). A leur avis, s'il y a pour les pauvres gens des risques de misère, cela tient à l'organisation capitaliste de la société. Dès lors, c'est la société elle-même et toute seule, en demandant les ressources à l'impôt, qui doit payer pour les malheureux la prime annuelle d'assurance contre les risques sociaux.

A notre avis cette règle est trop générale, et des distinctions s'imposent. Qu'est-ce en effet que l'Assurance? Littré en donne la définition suivante « acte par lequel un assureur s'engage à payer à celui qui perd l'objet assuré une somme fixée dans cet acte ». Il faut ajouter que de son côté l'assuré paie à l'assureur une somme annuelle connue sous le nom de prime. Sans cela l'acte de l'assureur serait une donation pure et simple, et pour parler le langage de l'Economie sociale, l'Assurance se

(1) Cf. *Journal Officiel*. Discours de M. Ed. Vaillant, séance du 10 juillet 1905.

transformerait en Assistance. A cela les théoriciens socialistes répliquent que si l'État assureur paie en même temps la prime — ou plutôt ne reçoit rien de l'assuré — il y a de sa part restitution et non donation, car les indigents, leur vie durant, sont de perpétuels exploités. Mais c'est là nous l'avons vu une simple affirmation. La théorie marxiste de la plus-value n'a plus aucune valeur scientifique. S'il est désirable de remédier à la brutalité de la loi de l'offre et de la demande en ce qui concerne la marchandise humaine, il ne s'en suit nullement que le profit de l'entrepreneur soit illégitime et ne soit le paiement d'aucun service. Dès lors si le capitaliste ne perçoit pas indûement sur le pauvre, l'indû n'existant pas, il ne peut y avoir lieu à restitution. Il suit de là que si l'on veut conserver à l'Assurance sociale son vrai caractère et ne pas la transformer en Assistance déguisée c'est l'assuré lui-même qui doit payer la prime d'assurance, pendant l'époque où le risque ne l'a pas encore atteint, où le malheur n'a pas encore fondu sur lui.

Ce principe que nous formulons explique les exceptions que nous prévoyons. La thèse socialiste comporte en effet une part de vérité. Si nous suivons, de la naissance à la mort de l'individu, le long cortège de misères qui peuvent l'atteindre, nous voyons qu'il est des cas où il y a impossibilité pour l'assuré, à certain moment de payer la prime. Exemple : l'enfant abandonné, le malade de naissance. Nous avons admis que l'État ne devait prendre son parti d'aucune misère. Dès lors, lorsqu'il y a impossibilité absolue pour l'individu de payer la prime d'assurance à l'assureur, c'est la société elle-même qui devra

y pourvoir dans ce cas de force majeure. La loi, en prévoyant ces cas et en les énumérant fera une stipulation pour autrui, contrat prévu par le droit privé (1) et admis par la jurisprudence. Mais il faut reconnaître que nous serons en présence d'assistance pure.

Au surplus ces cas de force majeure ne seront que l'exception. Le grand principe est que l'Entr'aide sociale doit être un Service Public d'Assurance.

(1) Cf. art. 1121 du Code civil. « On peut pareillement stipuler au profit d'un tiers lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même ou d'une donation que l'on fait à un autre... »

LIVRE DEUXIÈME

LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

Tableau général de l'organisation de l'Entr'aide publique en France.

A l'heure actuelle, en France, les institutions d'assistance pure et les institutions de prévoyance ou d'assurance concourent à l'Entr'aide publique, celles-ci avec plus de noblesse, plus de raison, plus de logique, celles-là avec plus de sentiment et plus de bonté.

Contrairement aux divisions adoptées jusqu'à ce jour, nous ne devons pas séparer, en faisant le tableau général de l'Entr'aide, les institutions d'assurance des institutions d'assistance. A notre avis les secondes sont au point de départ et les premières à l'aboutissant de l'évolution des sociétés : mais les unes et les autres ont leur

place ici ; bien plus, les institutions d'assurance sont d'une essence supérieure.

Quelles sont donc les institutions d'assurance ou d'assistance qui existent actuellement en France ? On peut en dresser le tableau suivant :

L'ENTR'AIDE PUBLIQUE EN FRANCE

A) *Assurance obligatoire.*

1° Retraite des fonctionnaires de l'État.	Régies principalement par la loi sur les pensions civiles du 9 juin 1853. Tout fonctionnaire de l'Etat est « assuré obligatoire » sur la vieillesse.
2° Caisse des invalides de la marine.	Sert des secours aux marins invalides et à ceux ayant 50 ans d'âge et 25 ans de navigation. Caisse fondée par Colbert. Actuellement régie par les lois suivantes : loi de finances du 22 mars 1885 (art. 9), loi du 21 avril 1898, loi du 29 décembre 1905.
3° Caisse de retraite des mineurs.	La loi du 29 juin 1894, exige des concessionnaires de mines la constitution de caisses de retraite surveillées par l'Administration.
4° Assurance contre les accidents professionnels.	Loi du 9 avril 1898.

B) *Assurance libre.*

1° Caisse nationale d'assurance en cas de décès.	Il existe une caisse d'assurance au décès créée par la loi du 11 juillet 1868. Pratiquement elle est peu employée.
2° Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.	Fondée en 1850, réorganisée par la loi du 20 juillet et le décret du 20 décembre 1886 ; cf. aussi loi du 27 décembre 1895.
3° Sociétés de secours mutuels.	Cf. loi du 1er avril 1898.
4° Compagnies multiples d'assurance contre les risques les plus divers.	
5° Caisse nationale d'épargne, caisses d'épargne privées.	Cf. loi du 20 juillet 1895.

C) *Combinaison d'assurance et assistance*

Loi sur les retraites ouvrières et paysannes.	Loi du 5 avril 1910.

D) *Assistance.*

I. — Services nationaux d'assistance.	Asile des Quinze-Vingts (aveugles). Asile de Charenton (aliénés). Asile de Vincennes (ouvriers convalescents). Asile du Vésinet (ouvriers convalescents).

I. – Services nationaux d'assistance.	Asile de Vacassy (ouvriers victimes d'accidents). Quatre institutions nationales de sourds-muets ou d'aveugles.

De plus notons que l'Etat participe dans une large mesure aux dépenses des services décentralisés d'assistance.

L'État a enfin une mission de tutelle.	Créations d'établissements publics d'assistance. Choix des administrateurs de certains, nominations, annulations d'actes, etc.
L'État a enfin une mission de contrôle.	Inspection générale des services administratifs au ministère de l'intérieur. Inspection des finances. Direction de l'assistance et de l'hygiène publique au ministère de l'intérieur.
II. — Services départementaux d'assistance.	*a*) Assistance aux enfants. Lois des 27 et 28 juin 1904. *b*) Assistance aux aliénés. Loi du 30 juin 1838. *c*) Dépôts de mendicité. Décret du 5 juillet 1808; art. 274 à 282. C. pén.
III. — Services communaux d'assistance.	*a*) Bureau de bienfaisance. Loi du 25 mars 1852. *b*) Assistance médicale gratuite. Loi du 15 juillet 1893. *c*) Hospices et hôpitaux. Cf. loi du 5 août 1879. *d*) Assistance aux vieillards. Loi du 14 juillet 1905. Décret du 14 avril 1906.

Tel est le tableau général des institutions d'Entr'aide publique en France. Bien entendu ce tableau est seulement approximatif. Nous n'avons fait aucune place à la bienfaisance privée, dont nous ne nous sommes pas assigné l'étude. D'autre part, telle institution que nous avons classée parmi les services communaux, est pour partie tributrice des fonds d'État. Ce que nous avons voulu indiquer ce sont les principales institutions d'Entr'aide, avec leur caractère dominant.

Cependant, comme on peut le voir par ce tableau général, l'Entr'aide publique est déjà largement organisée en France.

CHAPITRE II

Des systèmes Français d'Entr'aide.

Si l'on considère les faits, c'est-à-dire les lois d'Entr'aide existant actuellement en France, on constate aussitôt plusieurs choses. On voit tout d'abord qu'aucune idée générale, aucun système préconçu n'a présidé à l'élaboration de ces lois. Elles ne se relient pas les unes aux autres. Elles ne forment pas un tout cohérent. Elles ne sont pas les résultantes d'une même idée : l'idée de former une organisation générale ou d'assistance, ou d'assurance. Chacune de ces lois répond à un but spécial. Aucune n'est la pierre d'un édifice d'ensemble. Chacune de ces lois procède d'un système philosophique

particulier, vraisemblablement du système le plus en faveur à l'époque où elle a été votée. Le plus souvent c'est même un enchevêtrement, dans la même loi, des systèmes les plus opposés.

Mais au fond, les systèmes d'Entr'aide, si nombreux soient-ils, se ramènent tous à deux systèmes essentiels. On organise l'Entr'aide ou par l'*Assistance*, ou par l'*Assurance*. Tout revient à ces deux pôles.

En France, — on peut le voir par le tableau de l'Entr'aide publique que nous avons dressé — nous avons, comme dans les autres pays européens, des lois basées sur les deux systèmes, c'est-à-dire des lois d'*assistance* et des lois d'*assurance*. Remarquons d'ores et déjà, au passage, que les lois d'assistance pure sont d'une part prédominantes en quantité et en importance, d'autre part que ces lois sont antérieures chronologiquement aux lois d'assurance. Ainsi il nous apparaît que l'Assurance est le terme de l'évolution de l'Entr'aide publique. Historiquement, on commence par l'Assistance, on aboutit ensuite à l'Assurance.

Suivant le programme que nous nous sommes tracé nous allons étudier dans le détail une loi d'Assistance et une loi d'Assurance. Il est bien entendu qu'en matière d'Entr'aide publique nous rangeons sous le caractère de loi d'Assurance une loi contenant une grande part d'assurance proprement dite, bien que le caractère assistance soit contenu aussi pour partie dans cette loi.

Parmi les lois d'Assistance et d'Assurance, nous choisissons naturellement, pour nous livrer à leur étude, *la* loi d'Assistance et *la* loi d'Assurance dont la portée

est la plus grande, dont l'efficacité, au point de vue de l'Entr'aide publique, nous paraît devoir être la plus considérable. Nous avons d'une part la loi d'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables, d'autre part, la loi des Retraites Ouvrières et Paysannes.

CHAPITRE III

L'Assistance aux viellards, infirmes et incurables.

(Loi du 14 juillet 1905) (1).

Section I. — *Nécessité de la loi : Les précédents.*

Les vieillards et les incurables indigents furent pendant longtemps privés des secours publics. C'est que, en matière d'assistance on n'envisage les réformes que progressivement. On pare au plus pressé. La situation qui paraissait la plus misérable fut d'abord celle des malades privés de soins médicaux. De là, la loi de 1893 sur l'Assistance médicale gratuite. Cette misère secourue, on s'aperçut alors de la détresse dans laquelle vivaient les vieillards sans ressources. On songea alors à eux.

De fait, cette misère était considérable. Nombreux étaient les pauvres gens qui avaient peiné toute leur vie sans pouvoir se créer de viatique pour la vieillesse, leur

(1) *Journal Officiel*, 15 et 16 juillet 1905 ; Bull. 2645, n° 46278.

salaire étant à peine suffisant pour leur permettre de vivre pendant la période productive de leur vie. Lorsque leurs membres débiles n'étaient plus capables d'aucun travail, ils étaient réduits à la misère la plus noire.

Toutefois, il ne faudrait pas croire que la pitié envers les vieillards et les infirmes soit une invention tout à fait récente. La bienfaisance privée mise à part, il y avait les Hospices. D'autre part, la loi du 7 août 1851 (art. 17) et celle du 21 mai 1873 (art. 7) permettaient aux commissions administratives des hôpitaux d'employer leurs ressources en secours à domicile pour les vieillards et les infirmes.

En 1897 (1) le Parlement vota des crédits pour fournir des subventions aux départements et aux communes pour contribuer à venir en aide aux indigents, vieillards ou infirmes.

Ces secours étaient organisés déjà dans 14 départements en 1897 ; ils le furent dans 52 en 1901 et dans 68 en 1904.

Ces secours venaient en augmentation des pensions organisées par l'épargne volontaire. Ainsi à partir de 1897 on eut une Assistance facultative.

Il y avait aussi, pour venir en aide aux infirmes et aux vieillards, les dépôts de mendicité et les bureaux de bienfaisance. En 1903, il y avait 102,194 infirmes et 295,207 vieillards sur la liste des Bureaux de Bienfaisance. Enfin, à Paris et dans la plupart des grandes villes l'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables était déjà organisée. A Lyon, notamment, tout natif de

(1) Loi des finances du 29 mars 1897, art. 43.

la ville ayant dix ans de domicile dans cette ville avait droit à être hospitalisé.

Mais ces efforts épars laissaient subsister beaucoup de misère. Il fallait faire mieux encore. Ce fut l'œuvre de la loi du 14 juillet 1905 « relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ».

SECTION II. — *Les principes de la loi : Le Droit à l'Assistance.*

Le législateur de 1905 a voulu deux choses. Tout d'abord régulariser et organiser le système de secours précédemment esquissé pour venir en aide aux vieillards. Auparavant, nous l'avons vu, il fallait recourir à des moyens indirects, à des lois se proposant d'autres buts, pour procurer aux malheureux trop âgés le minimum indispensable à la vie. Le législateur de 1905 a voulu secourir directement cette misère.

Mais le législateur de 1905 a eu une deuxième idée et a voulu la réaliser. Il a conçu la loi nouvelle selon un principe philosophique. Il a transformé l'allocation facultative en un droit pour l'assisté. Il a proclamé le *Droit à l'Assistance.*

Certes, le droit à l'assistance, nous l'avons vu, n'a aucune base philosophique sérieuse. Mais en le proclamant le Parlement de 1905 revenait en quelque sorte à la tradition de la Révolution. C'est ainsi que le comité

constitué pour l'extinction de la mendicité, à l'époque révolutionnaire, sous la présidence de La Rochefoucauld-Liancourt, proclamait que « tout homme a droit à la subsistance de la part de l'État quand elle lui fait défaut ». De même, la constitution de 1793, en son article 21, s'exprimait ainsi : « Les secours publics sont une *dette* sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

La loi de 1905 procède de la même inspiration. C'est ce qui ressort nettement des travaux préparatoires. C'est aussi ce qui est exprimé expressément par la formule impérative de l'article 1er : « Tout Français.... *reçoit*.... » Le rapporteur à la Chambre des députés, M. Bienvenu-Martin, s'exprimait du reste en ces termes : « La proposition consacre nettement le principe que l'assistance doit être rendue *obligatoire*. L'obligation de venir en aide à ceux que l'âge ou les infirmités mettent hors d'état de subvenir aux premiers besoins de l'existence n'est que l'application ou la consécration légale de cette idée de solidarité sur laquelle doit reposer notre organisation sociale » (1).

Certes, ces principes ne furent pas admis sans discussion. Au Sénat notamment, M. Lourties, soutint la thèse que si l'Assistance est un devoir pour l'État elle ne constitue pas une créance entre les mains de l'assisté. Il voyait dans la proclamation du droit à l'Assistance un

(1) Rapport de M. Bienvenu-Martin, député, du 4 avril 1905, p. 389.

danger social et moral et se demandait avec inquiétude : « Les prévoyants d'aujourd'hui deviendraient-ils les assistés de demain ? ». D'autres virent dans la loi une conquête du socialisme. Mais le plus grand nombre des parlementaires, et c'est tout à leur honneur, virent seulement une misère de plus à soulager, et la loi de 1905 fut votée qui proclamait dans le pays le principe du Droit à l'Assistance.

Section III. — *Le mécanisme de la loi.*

§ I. — **Nature et Forme des secours.**

La loi de 1905 prévoit trois modes d'assistance. Ce sont : 1°) L'assistance à domicile ; 2°) L'hospitalisation ; 3°) Le placement familial.

L'assistance a domicile. — « L'assistance à domicile devra toujours être préférée ; elle est d'abord la moins coûteuse. Elle a en outre l'avantage de laisser l'assisté dans le milieu où il a vécu, de ne l'enlever ni à ses habitudes, ni à sa famille auprès de laquelle il peut trouver un appui moral et les soins que réclame son état. On a constaté que la mortalité était plus élevée chez les vieillards hospitalisés que chez ceux qui vivent dans leur famille » (1).

Comment ? — « L'assistance à domicile consiste dans

(1) Bienvenu-Martin, rapport précité.

le payement d'une allocation mensuelle » (1).

Combien? — Le conseil municipal fixe, dans chaque commune le taux de cette allocation, sous réserve de l'approbation du conseil général et, dans quelques cas, du Ministre de l'Intérieur.

Dans l'esprit de la loi le montant du secours doit représenter la somme nécessaire pour vivre dans une localité donnée. Le conseil municipal est le mieux placé pour faire cette appréciation. Mais il semble que les conseils municipaux ne soient guère, en pratique, déterminés par ces considérations.

C'est entre cinq et vingt francs que s'exerce le choix du conseil municipal. Le conseil municipal peut toutefois dépasser 20 fr., mais alors il faut, après l'approbation du Conseil général, celle du Ministre de l'Intérieur. Au-dessus de 30 frs., l'excédent n'entre en ligne de compte ni pour le calcul des remboursements que la commune peut avoir à se faire effectuer ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle peut être donnée par fractions et en nature si le bureau de bienfaisance le décide, mais exceptionnellement (2).

Où? Le domicile de secours. — C'est dans la commune où l'indigent a son domicile qu'il devra réclamer l'assistance. Le domicile est déterminé de la même façon qu'en droit civil et aussi de la même façon que pour l'assistance

(1) Loi du 14 juillet 1905; art. 20.

(2) Instruction ministérielle du 16 avr. 1906, p. 325.

médicale (cf. art. 6 et 7, loi du 15 juillet 1893; art. 3, loi du 14 juillet 1905), à cette différence près qu'il faut 5 ans pour acquérir ou perdre le domicile.

Le domicile de secours s'acquerra donc :

1° Par une résidence habituelle de cinq ans dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par la filiation (domicile des parents) ;

3° Par le mariage ;

4° Par le lieu de naissance jusqu'à la majorité ou l'émancipation pour les cas non prévus.

A partir de 65 ans le domicile de secours est définitivement établi. A défaut de domicile de secours communal, l'assistance est donnée par le département et, à défaut de domicile de secours départemental, l'assistance est donnée par l'État (art. 2, loi du 14 juillet 1905).

Hospitalisation. — Mais si le secours à domicile semble présenter quelquefois des inconvénients, l'autorité chargée de statuer peut recourir à l'hospitalisation. C'est naturellement l'hospice communal qui est choisi. Le conseil général dresse la liste des hospices ou, en cas d'insuffisance, des établissements privés tenus de recevoir les vieillards indigents (art. 23). A défaut d'hospice communal on placera le vieillard dans l'hospice le plus près parmi ceux qui sont sur cette liste.

Placement familial. — Le placement chez les particuliers peut parfois être utile. Il est possible et le conseil général en fixe les conditions. Ce placement peut s'effectuer en dehors de la commune.

Cumul. — L'assisté peut cumuler avec sa pension le produit de son épargne, si ce produit n'est pas supérieur à une annuité de 60 francs, dans le cas normal ou de 120 francs pour les ayants droits ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. L'excédent de ces ressources n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié. Toutefois le total des ressources personnelles de l'assisté et de l'allocation ne doit jamais dépasser 480 fr.

De tout cela, pour prendre un exemple, il résulte que dans une commune où le taux de l'allocation mensuelle normale est de 20 fr., si l'assisté ayant élevé trois enfants, a une pension mutualiste de 150 fr., il aura 375 fr. par an, dont 150 fr. provenant de sa pension et 225 fr. provenant de l'assistance; son allocation mensuelle sera de 18 fr. 75 (1).

Remboursement. — Si l'assisté a le droit dans certains cas déterminés par la loi d'exiger le secours, de son côté, la société a le droit d'être remboursée si elle a payé à tort. Au cas où l'assisté avait des ressources, au cas où il lui en survient, au cas où certaines personnes ou sociétés étaient tenues envers cet assisté de l'obligation alimentaire, la commune, le département ou l'État peuvent exercer leur recours contre cette personne, cette société ou l'assisté lui-même. Ce recours se prescrit par cinq ans (art. 5 de la loi).

Notons qu'en Suisse, on considère l'Assistance comme une avance et que, si l'assisté revient à meilleure fortune, il devra rendre ce qu'il a touché. En France, c'est

(1) Cf. Instr. 16 avr. 1906, p. 321.

donc un peu de même pour une période de cinq ans. Malheureusement, ces dispositions de notre loi sont restées purement théoriques. C'est que le législateur a eu le tort de mêler la politique à une question de finance. L'exercice de ces dispositions sur le remboursement est laissé au maire. Or, celui-ci est ordinairement plus soucieux de préparer sa réélection que d'indisposer son électeur.

Avant de quitter la question du remboursement, indiquons que si la commune, le département ou l'État, assistent un vieillard dont l'assistance incombait à une autre collectivité, la commune, le département ou l'État qui ont assisté à tort ont un recours contre la collectivité débitrice. Ce cas peut se produire lorsque le domicile de secours n'est pas très exactement déterminé dès l'origine et qu'alors, par exemple, une commune assiste un indigent au lieu d'une autre commune. Mais le remboursement réclamé ne peut excéder une année de secours et ne peut être supérieur au montant de la dépense qu'aurait nécessité l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par la loi (art. 4, loi 1905). Cette limitation du remboursement est édictée pour ne pas trop grever le budget des petites communes qu'une erreur sur le domicile de l'indigent aurait ainsi rendu débitrices. Cette action en remboursement contre les collectivités se prescrit aussi par cinq ans.

§ II. — Mode d'obtention de l'Assistance.

La loi du 14 juillet 1905 a institué un système plutôt compliqué d'admission à l'assistance. Elle a agi ainsi dans l'idée de prendre les garanties voulues pour que la Bienfaisance légale touche sûrement la classe indigente de la société.

On peut ranger les stades à parcourir par le vieillard malheureux avant l'obtention définitive de l'assistance, sous sept chefs, ce sont :

1° Les conditions légales.
2° La demande (au maire).
3° L'examen (du bureau).
4° La décision (du conseil municipal).
5° La publicité.
6° L'appel.
7° Les recours.

1° *Conditions légales.* — Pour avoir droit à l'assistance prévue par la loi de 1905, il faut être Français, incapable de travail, sans ressources, et âgé de plus de 70 ans, ou infirme, ou incurable. Il faut être Français, car dans l'état actuel de la mentalité des peuples le devoir de solidarité ne se comprend guère encore qu'entre nationaux.

Il faut être incapable de travail, c'est-à-dire incapable de pourvoir à son existence par son travail. La preuve de cette incapacité devra être appréciée, selon chaque espèce, « non seulement d'après les constatations médicales,

mais d'après les témoignages et la notoriété publique (1). » Donc, si l'incapacité de travail est de notoriété publique, pas besoin de certificat médical qui serait onéreux pour l'indigent. Dans le cas contraire « l'infirme ou l'incurable pourra produire un certificat délivré par un médecin de son choix, sauf au maire à faire contrôler ses attestations par tel autre médecin qu'il désignera (2) ».

Il faut être sans ressources, c'est-à-dire « n'avoir point de revenus équivalents à ce qui sera reconnu, dans chaque commune, indispensable à l'existence, soit le taux prévu par l'article 20. Quant aux personnes dont l'état réclame l'hospitalisation, on doit regarder comme privées de ressources celles qui ne sauraient, au moyen de leurs revenus, payer le prix fixé pour la pension (3) ».

A toutes ces conditions, il faut encore ajouter une des suivantes : être âgé de 70 ans, ou être infirme, ou être incurable. Notons que l'âge de 70 ans est une présomption d'incapacité de travail. Ce ne sera donc que si l'infirme ou l'incurable a moins de 70 ans qu'il lui incombera de faire la preuve de son incapacité de travail (4).

L'âge de 70 ans est trouvé trop élevé par quelques philantropes. Avant cet âge, en effet, beaucoup d'ouvriers ne trouvent que difficilement du travail. Aussi a-t-on

(1) Instr. 16 avril 1906 ; p. 271.

(2) Rapport Bienvenu-Martin du 4 avril 1903, p. 390.

(3) Instr. précit., p. 269.

(4) Cf. Travaux préparatoires, 1re séance 12 juillet 1905 à la Chambre, *Journal Officiel* du 13, p. 2885 et suiv.; instr. précit. sic.

proposé d'abaisser cet âge. On a notamment proposés de rabaisser l'âge d'assistance légale d'autant de fois 6 mois pour les femmes que celles-ci auraient eu d'enfants nourris par elle. Remarquons que la loi allemande d'assurance-vieillesse a adopté aussi l'âge de 70 ans. Mais, comme nous l'indiquons, la loi allemande est plutôt une loi d'assurance.

2) *Demande.*

Les intéressés adressent au maire, avant la première session du conseil municipal, une demande dans laquelle ils font valoir leurs titres à l'assistance (art. 7 de la loi).

2) *Examen du bureau d'assistance.*

Le bureau d'Assistance (1), un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, dresse la liste des vieillards, infirmes et incurables susceptibles d'être assis-

(1) Le *bureau d'assistance* se compose de la réunion de la commission administrative du bureau de bienfaisance et de la commission administrative de l'hospice (cf. art. 10, loi 15 juil. 1893 ; D. P. 94, 4, 26). S'il n'y a pas d'hospice c'est la commission seule du bureau de bienfaisance qui opère. A défaut des deux on constitue une commission comme pour le bureau de bienfaisance.

Notons à titre de renseignement que :

Le *bureau de bienfaisance* est créé sur la demande de la commune par un décret en Conseil d'État (loi 1852). Le bureau de bienfaisance est administré par une commission administrative de 7 membres : le maire, deux membres élus par le conseil municipal et quatre membres nommés par le Préfet, avec un receveur nommé par le Préfet (loi 7 frimaire an V). La *commission administrative des hospices* se compose comme le bureau de bienfaisance, du maire, président, deux administrateurs élus par le conseil municipal, quatre administrateurs nommés par le Préfet (loi du 5 août 1879).

tés. Il propose le mode d'assistance et la quotité d'allocation. Une expédition de cette liste est remise au conseil municipal, une autre au Préfet. Dans le cours de l'année, cette liste est revisée un mois avant chaque session du conseil municipal ou en tant que de besoin. Si le bureau ne dressait pas cette liste, le conseil municipal l'établirait d'office.

4° *La décision du conseil municipal.* — Le conseil municipal, en comité secret, se prononce sur les cas soumis et dresse une liste qui est déposée à la mairie (au secrétariat).

5° *La publicité.* — Avis de ce dépôt est affiché. Dans les 20 jours du dépôt tout intéressé peut réclamer à la mairie, ainsi que tout contribuable et le Préfet ou Sous-Préfet.

6° *L'appel devant la commission cantonale.* — Les réclamations sont portées devant une commission cantonale composée de la manière suivante : le sous-préfet de l'arrondissement, le conseiller général, un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, le juge de paix du canton, un délégué du préfet, un délégué des bureaux d'assistance du canton, et un délégué des sociétés de secours mutuel du canton. Le sous-préfet ou à défaut le juge de paix préside la commission.

Avis de la décision de la commission est, dans les 8 jours, donné par le président au maire et préfet qui rectifient la liste et avisent les intéressés.

7° *Le recours devant la commission centrale.* — La commission cantonale statue en premier ressort. Dans les 20 jours de la notification tout intéressé peut réclamer à une commission centrale siégeant au ministère de l'intérieur. Cette commission centrale est composée de quinze membres du conseil supérieur de l'assistance publique, élus par leurs collègues, auxquels sont adjoints deux membres du conseil supérieur de la mutualité.

Le recours n'est pas suspensif.

Pour les postulants n'ayant pas leur domicile de secours dans la commune leurs demandes sont transmises par le préfet, soit aux communes qu'elles concernent, soit à la commission départementale si l'intéressé a seulement un domicile de secours départemental, soit au préfet du département où le postulant a son domicile de secours, soit au ministère de l'intérieur si le postulant n'a pas de domicile de secours.

§ III. — Organisation du service.

Le Conseil général, dans chaque département, organise le service d'assistance (art. 6; l. 1905). Mais il faut remarquer que son rôle ne consiste guère qu'à « statuer sur un certain nombre de points » (1). Remarquons qu'en donnant ces pouvoirs aux conseils généraux, la loi a fait œuvre décentralisatrice. Ce n'est plus le centre,

(1) Rapport de M. Bienvenu-Martin, p. 391.

c'est-à-dire le ministère, qui tranche en maître, qui accorde ou refuse le secours. C'est un organisme plus rapproché de l'indigent qui pourra établir les règles de l'assistance selon les conditions locales qui sont infiniment variables. Le rôle d'organisation du Conseil général est établi principalement par les articles 23 et 24 de la loi de 1905. Il désigne notamment les hospices, hôpitaux, établissements privés à utiliser. Le Conseil général, c'est-à-dire le département, supporte une partie des frais d'assistance.

Tout d'abord il supporte les frais provenant d'assistés n'ayant qu'un domicile de secours départemental (art. 2 et 26). Enfin, en cas d'insuffisance des ressources prévues pour la commune, le département lui vient en aide dans les proportions d'un barême annexé à la loi (art. 27 ; tableau A).

C'est au chef-lieu que sont centralisés les fonds destinés à l'application de la loi d'assistance.

La commune supporte une faible part des frais d'assistance ; mais ces dépenses sont obligatoires pour elle, ce qui donne au préfet le droit de les inscrire d'office au budget communal dans le cas où le conseil municipal s'y refuserait.

Les communes pourvoient à ces dépenses au moyen de : fondations, dons et legs ; de la participation possible de l'hospice ou des bureaux de bienfaisance ; des recettes ordinaires. Si les recettes ordinaires ne suffisaient pas, les communes auraient recours à l'impôt, et de ce fait elles recevraient une subvention proportionnelle du département et principalement de l'État. Pour faire la

part contributive de la commune on a égard au centime démographique (1).

Les communes n'ont donc pas intérêt à limiter le nombre de leurs assistés. Le barême des subventions de l'Etat est en effet établi de telle sorte que, d'un façon générale, sur un secours de dix francs, il sort seulement 1 franc de la caisse communale et qu'ainsi 9 francs provenant de l'Etat rentrent dans cette même caisse.

L'État est chargé d'abord des subventions à allouer et à la commune et au département dans les conditions prévues par la loi (art. 27, 28, 29). En outre, il pourvoit à l'assistance des postulants qui n'ont aucun domicile de secours. Enfin les frais généraux d'administration et de contrôle lui incombent. Si l'application de la loi nécessitait la construction ou l'appropriation de bâtiments, l'Etat y contribuerait aussi. La loi de finance fixe chaque année le maximum des subventions à accorder.

Les bureaux de bienfaisance, hôpitaux, hospices, qui auraient des fonds à eux donnés en vue de l'assistance aux vieillards devront employer le revenu à l'application de la loi (art. 30). Les hospices devront, autant que possible, recevoir gratuitement les assistés qui leur sont dévolus (art. 31). Telle est la façon dont la loi de 1905 répartit les charges nécessitées par son application.

Nous constatons ainsi, que la loi d'assistance crée un service *à la charge* exclusive des trois collectivités publiques : commune, département, Etat. Nous verrons

(1) Cf, les barêmes établis conformément à cette règle, D. P. 1906, 4, 142.

au contraire que la loi des retraites constitue, elle, un service d'État proprement dit.

§ IV. — **Contentieux.**

Nous savons que les réclamations contre le refus de secours sont portées devant une commission cantonale en premier ressort et, en dernier, devant une commission centrale. Mais il peut encore se produire des difficultés relativement au domicile de secours, au recours contre les vieillards secourus et aux contestations entre les administrations diverses chargées de l'application de la loi.

C'est le conseil de préfecture qui est compétent pour ces diverses contestations. Le conseil d'état est compétent pour statuer en appel sur les décisions rendues.

Tous actes, certificats, jugements, quittances, contrats, etc., ayant pour objet l'application de la loi, sont dispensés du timbre, et, s'il y a lieu, enregistrés gratis.

De même le pourvoi en Conseil d'État est jugé sans frais, dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

Section IV. — *Les Effets de la Loi. Mécomptes financiers et moraux. Appréciation critique.*

Avec la loi de 1905 on peut dire que l'Assistance avait atteint en quelque sorte, au point de vue théorique, le sommet de son évolution. Cette loi est, en effet, d'une

importance capitale au triple point de vue politique, moral et juridique. Désormais la société est dans l'*obligation stricte* de secourir ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins. Lorsqu'ils sont dans les conditions légales l'assistance est pour eux un droit. Ils sont créanciers du secours. On ne voit pas dès lors, quel progrès pourrait encore faire l'Assistance. Certes il lui resterait à se développer, dans la pratique, de telle sorte que toutes les misères soient secourues. Mais, en théorie, le principe dernier est atteint. L'évolution est à son terme, puisque le Droit à l'Assistance est proclamé.

Mais l'homme est ainsi fait que dès qu'il a atteint le but poursuivi, il s'aperçoit qu'il y a peut-être mieux à faire encore ; que ce but si longtemps souhaité et vers lequel ont convergé tous ses efforts n'était pas encore la perfection. Du sommet escaladé se déroule alors un horizon nouveau, encore insoupçonné, vers lequel il se met encore en marche. Cette perpétuelle recherche de la perfection est la Loi du Progrès. Dans le domaine de l'Entr'aide public il semble que cette loi du Progrès se manifeste à son tour et que, le Droit à l'Assistance proclamé, on s'aperçoive que sa valeur était surtout théorique, ses beautés déclamatoires et qu'il faille remplacer l'Assistance sociale par le principe nouveau de l'Assurance sociale.

Voici plusieurs années déjà que la loi d'Assistance aux Vieillards fonctionne. On peut donc déjà voir les effets de cette loi et porter sur elle, d'après ces effets, une appréciation critique.

On ne doit point cacher que cette loi, très bienfaisante par certains côtés, n'ait apporté une série de mécomptes,

mécomptes d'ordre financier et mécomptes moraux.

Les mécomptes financiers ont apparu les premiers. Dès la mise en application de la loi les contribuables n'ont pas tardé à s'apercevoir de sa répercussion budgétaire. Lorsque le projet de loi avait été déposé, une étude administrative l'accompagnait. Cette étude prévoyait seulement 126.781 indigents et 26.500 invalides, soit en tout 153.281 assistés. Encore le gouvernement ajoutait-il que sur ce nombre les Bureaux de Bienfaisance venaient en aide à beaucoup pour lesquels l'Etat n'aurait pas à intervenir. Bref, on prévoyait seulement 3 millions de part contributive de l'État. Mais aussitôt que la loi entra en vigueur, dès les débuts de 1905, plus de 500.000 personnes en réclamaient le bénéfice avec succès. Cela se traduisait par une dépense de 94.000.000 dont 43.000.000 pour l'État. On était loin des trois millions prévus. D'autre part ces chiffres se sont encore accrus de jour en jour. En 1910, la part prévue de l'Etat était de 46 millions. Devant ce chiffre formidable l'administration, dès 1906, prescrivait une enquête pour connaître le nombre probable des assistés. L'enquête donna le chiffre d'à peu près 300.000. Or, au 31 décembre 1908, la réalité en donnait 512.810 et en 1909, c'était 575.000. Depuis, ces chiffres ont encore augmenté. Pour 4 ou 5 ans encore l'inspection des services administratifs prévoit une augmentation et ceci pour plusieurs raisons. D'abord, la loi sera de plus en plus connue. D'autre part, les communes, se rendant compte que malgré les apparences la charge de la municipalité n'est pas très forte, augmenteront le nombre des assistés. Enfin plus on se familiarisera avec le mécanisme de la loi,

plus les recours seront nombreux. Notons aussi que beaucoup de conseils municipaux augmentent peu à peu le taux de l'allocation. De tout cela il résulte que le formidable chiffre des dépenses occasionnées par la loi a non seulement dépassé dans d'effrayantes proportions la somme prévue, mais encore que ce chiffre n'a pas encore atteint son maximum.

De nombreux rapports parlementaires et administratifs ont souligné ces mécomptes financiers, après l'application de la loi. Leur publication provoqua même quelque émotion dans le public. M. Henry Monod répondit — sans doute pour rassurer l'opinion — que l'évaluation des dépenses *a priori* était chose impossible, qu'au surplus il importait peu que le chiffre prévu soit dépassé car la loi comportait pour la nation l'accomplissement d'un devoir. En réalité on pouvait fort bien faire des prévisions plus rapprochées de la vérité. Avant le vote une enquête menée par l'Office du Travail avait évalué à 600.000 le nombre probable des assistés. Mais le gouvernement, qui désirait le succès, et ce n'est pas de ce désir qu'on peut lui faire grief, préféra s'en tenir aux appréciations optimistes de fonctionnaires complaisants. Les évaluations de l'Office du Travail auraient effrayé le Parlement. D'autre part, le devoir d'Assistance de l'État, contre-partie de la dette de l'indigent, n'a pas, nous l'avons vu, de base philosophique sérieuse. Si l'assistance est utile dans une société, il apparaît comme évident qu'elle ne peut s'exercer qu'à proportion des ressources disponibles. A côté du droit de ceux qui ne travaillent pas il faut reconnaître aussi le droit de ceux qui travaillent et qui ne doivent pas être surchargés par les autres.

A la vérité, il est permis de dire, que les gouvernements voisins ont commis la même erreur que le gouvernement français. Le gouvernement anglais se trompa lui aussi de 50 0/0 dans l'évaluation du nombre des vieillards à assister. Le 8 avril 1909, après avoir voté 1.250.000 livres sterling pour le premier trimestre, on reconnaissait qu'il fallait 910.000 livres de plus. En Belgique l'erreur fut proportionnellement aussi considérable. L'Allemagne se débat elle aussi contre les abus auxquels donnent lieu les pensions d'invalidité.

Comme le voulait La Rochefoucauld en 1790, ceux-là seuls devraient recevoir les secours publics qui en ont absolument besoin. En France comme à l'étranger de nombreux abus sont journellement commis. Ils ont donné lieu aux mécomptes d'ordre moral provoqués par la loi.

Les mécomptes moraux sont en partie la cause des mécomptes financiers. Ces mécomptes moraux ont à notre avis un effet plus grave. Ils sapent le principe du droit à l'Assistance. Etant donné que l'homme n'est qu'un homme et non un ange, que dès lors les mécomptes produits par la loi de 1905 se reproduiraient pour toute autre loi basée sur le même principe d'Assistance obligatoire, ne convient-il pas de remplacer ce principe par celui de l'Assurance qui met directement en œuvre l'activité de l'intéressé et par conséquent l'oblige à être plus moral en donnant lui-même un maximum d'effort sans chercher à soutirer des subsides à l'État-providence par de nombreuses fraudes? Tel est le problème. Mais voyons quels sont ces mécomptes moraux qui, en nous basant sur les faits, nous ont conduit à le poser.

Dès que la loi fut promulguée les postulants à cette manne de l'État-Providence accoururent en foule, comme une nuée de sauterelles. Sans aucun souci de la dignité humaine, des gens relativement aisés présentaient à la caisse communale leurs mains ouvertes. Le plus souvent, presque toujours, les élus ne montraient pas plus de dignité que leurs électeurs et pour payer des services électoraux inscrivaient les noms de ces faux pauvres sur les listes d'assistés. Dès l'application de la loi, le préfet des Pyrénées-Orientales signalait de nombreux abus. Le service administratif fut chargé d'un rapport qui, très précis, est particulièrement édifiant. On y voit comment l'Assistance est donnée à des vieillards de moins de 70 ans et à des invalides guéris. Dans les Ardennes une femme assistée laisse 3,000 francs d'héritage. Dans les Bouches-du-Rhône une veuve est assistée qui possède deux maisons.

L'invalidité donne encore lieu à beaucoup plus de déperdition que la vieillesse. La loi de 1905 dit que sont invalides ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins. Cette formule très élastique ne pouvait manquer de donner lieu à de nombreuses fraudes. Les médecins peuvent être appelés et voir si le solliciteur est réellement invalide. On se fie à la conscience du médecin. Mais, en matière d'Assistance, il y a une morale spéciale : Voler l'État n'est pas voler. D'autre part, de nombreux médecins briguent des mandats électoraux et le besoin de se faire une popularité, surtout sans délier leur bourse, devient souvent le mobile de leurs actions. Aussi bien, dans la plupart des cas, les médecins se sont-ils rendus complices des assistés et ont délivré de faux certificats.

Enfin, les bureaux d'assistance, conseils municipaux, bureaux d'appel, sont loin aussi de remplir avec conscience la mission que la loi leur a confiée. Les politiciens avaient fait miroiter les rentes des vieux aux yeux du public. Ils ont ainsi déchaîné toutes les convoitises et lorsque ces convoitises se sont montrées ils n'ont pas su ou pas voulu y mettre un frein. Eux aussi sont gagnés par le besoin de se faire de la popularité, même par des moyens immoraux. Dans une ville du centre, on a vu 90 assistés ajoutés à la liste la veille des élections et 108 le lendemain. Il ne s'agissait plus, comme dans bien des cas, de venir en aide aux vrais malheureux mais, de payer des services.

Lourdes charges budgétaires, développement de l'immoralité sociale tant chez les assistés que chez les distributeurs de fonds publics, tel est le bilan. Le résultat est que nous aurons bientôt 600.000 assistés et que ce nombre croîtra encore. Il se passe chez nous ce qui s'est passé en Amérique. En 1865, les Etats-Unis accordèrent une pension aux blessés de la guerre de Sécession. La première année leur nombre fut de 86.000 qui touchèrent 40.000.000. Pendant les sept ans qui suivirent on fit pensionner 238.000 électeurs. Plus on s'éloigne de la guerre plus le nombre des victimes augmente. En 1909, il y en avait 951.000 qui coûtaient 780.000.000. Il y a sans doute en Amérique des combattants honoraires comme il y a en France des indigents fictifs.

Certes on pourrait apporter des palliatifs à cet état de choses. L'administration écoute trop les élus. Les élus sont trop portés à plaire à leurs électeurs. Il faudrait un

contrôle obligatoire fait par des fonctionnaires indépendants. Il faudrait qu'une administration zélée, l'enregistrement par exemple, puisse agir en remboursement contre les faux pauvres qui auraient touché les deniers publics. Il faudrait enfin que des sanctions pénales graves viennent frapper les contrebandiers de l'assistance qui volent le pain des malheureux. La peur du gendarme étoufferait peut-être l'appât du gain chez les indigents de comédie et les ferait écarter leurs demandes.

Ce qu'il y a de plus triste, c'est que l'on ne constate pas, malgré l'application de la loi, une diminution de la mendicité. Celle-ci est restée la même. On a même constaté que, depuis le paiement des mensualités, la consommation de l'alcool avait augmenté.

La conclusion de tout cela, c'est d'abord que la loi de 1905 a été assez mal organisée. C'est ensuite que le vieux principe de la Charité publique, ou, ce qui revient au même de l'Assistance, et a fortiori du droit à l'Assistance, ne peut donner peut-être les excellents résultats qu'on en attendait. La fonction crée l'organe. Le droit à la Charité crée le pauvre, contribue au relâchement des liens de famille, diminue l'effort individuel, ravale la fierté humaine... et ne soulage que très médiocrement la misère. Il faut, sauf impossibilité absolue, demander à l'assisté de demain un peu de prévoyance aujourd'hui. Il faut réclamer au malheureux, avant qu'il soit malheureux, l'effort individuel nécessaire à l'amélioration de son sort pour le jour où il sera frappé par le sort. L'assistance pure ou charité ne doit intervenir que là où tout le reste a échoué et lorsqu'il est impossible qu'il

en soit autrement. L'Humanité y gagnera en Énergie et en Moralité. C'est pour toutes ces raisons qu'un principe nouveau tend à remplacer le principe chrétien d'Assistance qui a fait preuve de son influence déprimante dans la Société. Le principe nouveau sera celui de l'Assurance sociale.

CHAPITRE IV

Les Retraites ouvrières et paysannes.

UN PAS VERS L'ASSURANCE SOCIALE

SECTION I. — *Nécessité de la Loi. — Les Précédents.*

Le principe de l'Assurance n'est un principe nouveau qu'en matière d'Entr'aide publique. Depuis fort longtemps déjà, de puissantes compagnies avaient basé sur ce principe des combinaisons financières, qui, tout en leur laissant beaucoup d'argent, à titre de bénéfices, permettaient de garantir les individus contre des risques divers, dont l'incendie et le vol étaient les plus importants. Ainsi, moyennant un versement minime effectué par un grand nombre d'adhérents, chacun était couvert, le cas échéant, de la calamité qui s'abattait sur lui. Pour caractériser l'efficacité de l'assurance, Horace Say

disait (1) : « L'assurance est la réalisation de l'idée morale de la coopération de tous pour garantir chacun des risques que la nature des choses fait courir. » Puisque ce principe était appliqué à divers risques, pourquoi ne pas l'appliquer, d'une façon nationale, au risque misère? Il n'y avait évidemment qu'un petit pas à faire pour en arriver là.

Cependant, ce pas ne fut fait qu'au xx[e] siècle, et encore bien imparfaitement comme le démontrera l'étude de la présente loi. Pourquoi ce retard? D'abord, et c'est une raison qui n'a jamais été suffisamment mise en valeur, parce que la conscience publique, façonnée en partie par dix-neuf siècles de catholicisme, demandait plutôt l'Entr'aide à la Charité Publique qu'à l'Assurance, qui nécessite un effort personnel. Le peuple qui voulait tout tirer de l'État-Providence réclamait donc surtout des lois d'Assistance Intégrale. Or, comme l'a dit quelque part Montesquieu, « on ne fait pas les lois, on les trouve », le législateur trouvait dans la conscience publique des désirs d'assistance pure, il faisait des lois d'assistance et il en a fait jusqu'au jour où une conception plus rationnelle et plus scientifique de l'Entr'aide est venue remplacer l'ancienne.

Leibnitz disait : « Lorsqu'on apporte aux hommes le bien, ils demandent de suite le mieux ». En 1905, le législateur avait apporté une loi d'Assistance complète. Elle créait un état de chose préférable à celui qui exis-

(1) Horace Say. — Dictionnaire de l'économie politique ; édition de 1852.

tait auparavant. C'était un bien. Mais à l'usage on s'aperçut vite que ce n'était pas la perfection. Cette assistance pure était *humiliante* malgré les beaux principes inscrits dans la loi. Elle était inégale, suivant les coins de terre où l'on vivait. Enfin, elle coûtait horriblement cher. Le peuple ayant ce bien désira alors le mieux, suivant le mot de Leibnitz, et l'on hasarda un timide regard du côté de l'Assurance. Au reste d'autres pays étrangers, l'Allemagne principalement, avaient déjà basé de nombreuses et bienfaisantes lois sociales sur le principe de l'Assurance. La France subit à son tour, la loi d'imitation.

Est-ce à dire qu'avant 1910 la France ne connaissait pas du tout l'Entr'aide publique basée sur l'Assurance? Si, mais d'une façon particulière. Il y avait, par exemple, pour les fonctionnaires, les pensions civiles et militaires; la caisse des Invalides de la marine, pour les inscrits maritimes, qui date du temps de Colbert; une caisse de retraite pour les mineurs (loi du 29 juin 1894). Tout cela était de l'Assurance puisque ces diverses caisses et ces diverses pensions étaient créées avec des primes prélevées annuellement sur les traitements des futurs bénéficiaires.

Mais, dans ces divers cas, l'Etat lui aussi fournit des subsides et, par ce côté, ces diverses lois d'assurance conservent encore un caractère d'assistance. Il semble vraiment que l'Etat n'ait encore jamais pu se débarrasser complètement de son souci de donner sans compensation, de son habitude de faire la charité. Toutefois, les lois de pension que nous venons de citer, si imparfaites soient-

elles, n'en constituent pas moins les précédents des Retraites Ouvrières qui, nous le verrons, au point de vue assurance, sont encore, elles aussi, bien imparfaites.

La loi des Retraites Ouvrières était-elle nécessaire? Oui, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, nous avons vu les imperfections de la loi d'Assistance.

Une loi d'assurance échappe à beaucoup de ces imperfections, notamment à celles qui ont pour cause l'ingérence de la politique. D'autre part la loi d'Assistance ne donne le plus souvent qu'un secours insignifiant ; l'assurance suivant l'importance de la prime versée par les bénéficiaires, peut donner des pensions plus fortes. Enfin, la loi d'Assistance ne joue pour la vieillesse qu'à 70 ans. Or, sur les 39 millions d'habitants qui composent la population de la France, il y a plus de 3 millions de vieillards des deux sexes qui ont dépassé l'âge de 60 ans sans avoir atteint celui de 70. Certes, parmi ce chiffre, il y a des gens riches et des fonctionnaires qui ont déjà une retraite. Mais les autres ? Il faut évidemment faire quelque chose pour eux. C'est une question d'ordre et d'utilité. « La détresse des vieillards indigents, disait, il y a déjà 20 ans, M. Charles Gide, est une honte pour notre pays. »

Aussi bien, les pouvoirs publics se sont-ils enfin décidés à faire quelque chose. Outre les précédents de la loi que nous avons déjà indiqués, la Chambre des députés votait, le 2 juillet 1901, une motion « invitant le gouvernement à consulter les associations professionnelles, patronales, ouvrières, industrielles, commerciales, agricoles, légalement constituées et les chambres de com-

merce sur un projet de loi de retraites ouvrières » (1). La Chambre élabora ensuite un premier projet dont le vote final eut lieu le 23 février 1906 à la majorité de 501 votants contre 5. La première délibération du Sénat commença le 4 novembre 1909. Ce projet qui revint encore à la Chambre des députés devint finalement, revu par les deux Chambres, la loi du 5 avril 1910, loi fondamentale sur les Retraites Ouvrières et Paysannes. Cette loi était enfin heureusement modifiée par la loi du 27 février 1912.

Section II. — *Les principes de la Loi.*

Devant la déconvenue partielle causée par la loi d'Assistance qui était loin d'avoir donné les résultats moraux et matériels qu'on en attendait, le législateur chercha à asseoir son action sur un autre principe. Au lieu de faire appel à l'*assistance* il s'adressa à l'*assurance* qui contient la *prévoyance*.

Mais, qu'est-ce que l'assurance? Littré nous en donne la définition suivante : « L'Assurance est l'acte par lequel un assureur s'engage à payer à celui qui perd l'objet assuré une somme fixée dans cet acte ». En droit privé, l'assuré paie une prime. L'ensemble de toutes les primes forme un capital qui peut être réparti chaque année entre les personnes ayant « perdu l'objet assuré ». Ce capital

(1) Cf. Cuvinot, rapport au Sénat ; *Journal Officiel* du 5 nov. 1909.

peut aussi être capitalisé et l'intérêt seul en être versé aux sinistrés. Dans les deux cas la personne assurée qui est atteinte par le risque touche une somme assez considirable puisque, soit pour la répartition, soit pour la capitalisation, entrent en ligne de compte les fonds versés par les personnes qui ne sont pas atteintes par le risque, tout en étant assurées elles-mêmes.

Tel est bien le principe même de l'assurance. Mais son application comporte de très nombreuses modalités possibles. La plus importante est de savoir si l'assurance sociale sera *libre* ou *obligatoire*. L'assurance sociale a, en effet, pour objet de prévenir des risques (vieillesse, accident, chomage, etc)., dont la survenance est un danger pour la société. Il faut donc savoir si son application sera nécessaire ou facultative. Quels principes directeurs a choisi le législateur français?

En regardant au-delà des frontières, le législateur apercevait dans cet ordre d'idées de nombreux modèles, déjà employés dans les pays qui nous avaient devancés sur le chemin de l'assurance sociale et entre lesquels il pouvait choisir. Les modèles possibles étaient les suivants :

1. La liberté pure et simple.
2. La liberté subsidiée.
3. L'obligation.

La liberté pure et simple est surtout le système de l'assurance privée, mais non le système de l'assurance sociale. La raison en est simple. C'est que l'assurance privée garantit des risques plutôt éventuels et dont les

assurés ne bénéficient pas d'une manière certaine. Donc, libre à tous de s'assurer ou non contre des risques qui peuvent ne pas les atteindre. D'autre part, l'État n'intervient pas dans ces sortes d'assurances. Il n'a pas à verser de fonds car ceux des assurés suffisent, tous ne bénéficiant pas de l'assurance. Mais on conçoit peu une assurance sociale, c'est-à-dire dans laquelle le risque à courir intéresse au premier chef la société toute entière, fonctionnant sans intervention aucune de l'État au moins comme organisateur du service. D'autre part, dans les assurances sociales du genre de celles sur la vieillesse et la misère, tous les assurés veulent et peuvent bénéficier de l'allocation. Seuls les morts ne frappent pas aux guichets. Dès lors il apparaît que la prime de l'assuré soit insuffisante à couvrir un risque aussi considérable et aussi.... certain, et il semble que l'État doive fournir aussi des subsisdes à la caisse. Mais ce secours de l'État ne transforme-t-il pas alors l'assurance en assistance? Nous aurons à l'examiner. Constatons seulement pour l'instant que la liberté pure et simple ne convient pas à l'assurance sociale pour toutes les raisons que nous venons de dire et pour toutes les raisons qui nous feront rejeter aussi la liberté subsidiée.

La liberté subsidiée est le système belge. Ce fut une loi de 1900 qui l'inaugura. Ici le travailleur *peut* à volonté s'assurer contre la vieillesse *à une caisse quelconque*. S'il s'assure l'État ajoute chaque année quelque chose à la somme versée par cet ouvrier. Il lui dit en quelque sorte : aide-toi, je t'aiderai. L'État verse des

subsides aux assurés libres. Un système analogue fonctionne en Italie.

Ce système sauvegarde la liberté de tous, le mot liberté étant pris dans son sens le plus large, trop large même puisqu'il s'agit de la liberté..... de la misère. Mais ce système est insuffisant. Le salaire de l'ouvrier est modique. Si faible que soit la prime d'assurance demandée, elle le gênera, elle le fera hésiter à la verser. Il est à craindre qu'il ne s'assure pas. Les meilleurs seuls, les plus conscients obéiraient aux suggestions philanthropiques du gouvernement. Mais les autres? Ils ne feraient rien. Or, ce sont précisément ceux-ci qui sont menacés de finir leurs jours dans la misère. D'abord l'expérience condamne ce système. En France même, nous avons une Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Elle procure des avantages très gros à ceux qui veulent se constituer une pension de retraite. Cependant les personnes qui s'adressent à elle sont très peu nombreuses... En Italie, le ministre d'État Luzatti a avoué l'échec de cette méthode, au congrès international des assurances sociales, d'octobre 1908 (1). En Belgique, on constate que sur 1.500.000 ouvriers, il y a seulement 200.000 livrets; encore beaucoup d'ouvriers sont-ils assurés obligatoirement par les patrons. Tout cela est la condamnation par les faits, en matière d'assurance sociale, du système mutualiste de la Liberté subsidiée.

(1) Questions pratiques de Législation ouvrière et d'économie sociale, année 1909, p. 65, art. de M. Paul Pic sur *Les Retraites Ouvrières; Voies et Moyens.*

Reste *l'Assurance obligatoire*. C'est le système allemand. L'idée essentielle est que tout travailleur gagnant moins d'un certain chiffre est assuré obligatoirement contre le risque-vieillesse. Trois personnes, en Allemagne, contribuent au paiement de la prime : l'Etat, le Patron, l'Assuré. Ce système a l'énorme avantage de couvrir tous les vieillards misérables, de garantir du risque-misère le plus grand nombre possible. C'est ce système que le législateur français a adopté en gros, sauf à le modifier dans les détails. Ce n'est pas que ce modèle lui ait paru absolument parfait ; mais, après avoir fait le tour des autres systèmes, il lui a semblé que ce dernier était celui qui répondait le mieux au but poursuivi. Au surplus, le principal reproche qu'on peut lui faire est qu'il semble contraire au principe de Liberté. Est-ce bien exact ? Je ne le pense pas. Il ne faut pas confondre Liberté et Anarchie. Va-t-on, au nom de la Liberté, permettre celle de l'assassinat ? On admet ici que la vie est un droit qui prime celui de la liberté de tuer. Or la société a le même droit de vivre que l'individu. Le développement de la misère est une menace de mort contre la société. Ce n'est donc pas une atteinte à la Liberté que de combattre la misère par l'obligation de l'assurance. Au reste, il existe une variante du système de l'obligation qui atténue un peu, en quelque sorte, ce qu'aurait de trop rigide le principe d'obligation pure et simple. C'est la *Liberté dans l'Obligation*. Avec cette modalité, chaque travailleur est bien obligé de s'assurer, mais il choisit, parmi ceux qui existent, son système d'assurance, tout en pouvant cumuler les divers systèmes. Cette manière de

voir fut préconisée à la Chambre française par M. Siegfried. On l'a appelé d'une façon assez humoristique le système de « l'oiseau libre dans la cage fermée ». Mais cette modalité de l'obligation aboutit pratiquement à des complications considérables.

Le principe fondamental de la Loi est donc l'Obligation de l'Assurance pour ceux dont on peut prévoir a priori que la misère les atteindra à un certain âge d'une façon certaine. Notons qu'à côté de cette obligation il y a une assurance facultative pour ceux qui, ayant au temps des versements des primes une situation sociale un peu meilleure, ne risquent que très éventuellement d'être atteints plus tard par la misère.

Le deuxième principe de la loi est que la prime est constituée par un triple versement, de l'assuré, de son patron et de l'Etat. Exception bien entendu pour le cas où le patron, dans l'assurance facultative, s'assure lui-même.

Ce triple versement est-il justifié?

A notre sens le versement de l'ouvrier est logique. Sans cela, cette prétendue loi d'assurance serait de l'assistance pure. Le cas normal en droit privé, est du reste que l'assuré paie lui-même sa prime. L'assurance au profit d'un tiers n'est qu'une exception qui confirme la règle. La thèse socialiste prétend que si le travailleur court des risques et en particulier le risque misère, c'est à cause de l'agencement actuel de la société, que la société — et par suite l'Etat son représentant — devrait donc constituer une assurance au profit du travailleur. Mais ceci nous semble de la logomachie. Où serait dès lors la différence avec l'Assistance? Elle n'existerait que

dans les mots. Ce serait de l'assistance pure, de quelque nom qu'on la déguise. Le principe même de l'assurance veut que l'assuré — ici le travailleur — paie sa prime, effectue un versement.

Le versement du patron, en revanche, nous semble complètement illogique et justifiable seulement au point de vue sentimental. L'ouvrier, en effet, est le collaborateur du patron. Celui-ci faisant, en général, dans l'entreprise, un gain plus considérable que celui-là, il est peut-être charitable pour lui de venir en aide à son collaborateur. On a dit encore, et c'est la thèse socialiste, que la cotisation patronale représentait en quelque sorte l'amortissement de la machine humaine. Mais si ingénieuse que soit l'explication, ce versement n'est pas logique. Il n'est pas autre chose qu'un don obligatoire, il constitue donc de l'assistance pure.

Au surplus, les lois économiques rendent le versement du patron plus apparent que réel. D'abord le patron peut diminuer d'autant le salaire, ce qui est parfaitement possible étant donné l'abondance de l'offre travail humain. Ensuite, s'il ne le fait pas, cette allocation supplémentaire augmente le coût de production de la marchandise, donc son prix. Or l'ouvrier, en tant que consommateur, a besoin de la marchandise. Pour se la procurer il dépensera, en supplément de prix, plus que les quelques sols qu'il devrait donner sous forme de prime à la place de son patron.

Le versement de l'État, à son tour, au point de vue de l'assurance pure, nous semble complètement injustifié. Il n'est pas autre chose, lui aussi, qu'un « don gratuit »

de la part de l'État. Il augmente donc, purement et simplement, la part d'assistance contenue dans la loi. Certes on peut dire que sans la participation de l'État, les primes payées par l'assuré seul seraient insuffisantes pour constituer une pension de retraite atteignant un chiffre raisonnable. On peut dire encore qu'en l'espèce les assurés ne peuvent payer une prime plus forte sans compromettre leur existence quotidienne, leurs ressources étant très réduites. Toutes ces raisons sont excellentes et expliquent le rôle charitable que l'État remplit et continuera à remplir tant qu'une plus équitable répartition des richesses dans la société ne sera pas venu augmenter les ressources des travailleurs. Mais il n'en reste pas moins que les allocations versées par l'État en de telles conditions sont de l'assistance pure.

La loi de 1910 contient donc d'une façon générale deux tiers d'assistance (versement patronal et versement national) contre un tiers seulement d'assurance (versement de l'assuré).

La capitalisation est le troisième et dernier grand principe adopté par la loi.

Que faire des fonds entassés dans les caisses d'assurance après le paiement des primes ouvrières et patronales et de l'allocation de l'État. On pouvait hésiter entre deux systèmes : répartition et capitalisation. La répartition consistait d'une manière générale à répartir chaque année entre les ayants-droit à la pension le pro-

duit des versements de l'année. Ce système fut défendu avec des arguments de polémique par la Confédération Générale du Travail. Mais on voit ses inconvénients : Inégalité de retraites d'une année à l'autre, insécurité du lendemain. Chaque génération aurait simplement l'espérance que la génération qui viendra voudra bien pour elle faire ce qu'elle fait pour la génération précédente. Cet espoir pourrait ne pas se réaliser, par exemple après une guerre malheureuse ou simplement parce que, les idées évoluant comme les hommes, demain peut amener un esprit nouveau. Les assurés seraient frustrés. Le législateur préféra le système de la capitalisatiou. Les fonds sont portés au compte individuel de l'assuré. Ils sont capitalisés. Grâce au jeu des intérêts composés ce capital augmente progressivement. Ce capital ainsi formé est ensuite converti en rente viagère au profit de l'assuré. Ici la garantie de chacun est tout à fait solide. Quant aux énormes capitaux constitués de la sorte, loin de constituer un danger, ils peuvent être employés à l'organisation du crédit ouvrier, commercial, agricole, destinés à favoriser le développement de la nation et la loi a d'ores et déjà indiqué, limitativement il est vrai, mais en assez grand nombre, les placements d'intérêt général auxquels ces fonds seraient employés.

Obligation, triple versement, capitalisation, tels sont les principes essentiels de la loi des Retraites ouvrières et paysannes. Le reste n'est que détail d'organisation de ces principes. C'est ce que nous allons voir en étudiant le mécanisme de la loi.

Section III. — *Le Mécanisme de la Loi.*

§ 1. — **Les bénéficiaires.**

Les personnes appelées à bénéficier de la loi de 1910 se divisent en deux grandes catégories :

A. Les assurés obligatoires.
B. Les assurés facultatifs.

Étudions successivement ces deux catégories.

a). — LES ASSURÉS OBLIGATOIRES

Sont assurés obligatoires « les salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'État qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements et des communes » (1). Ces personnes doivent en outre ne pas gagner plus de 3.000 fr. par an. Elles auront alors droit à la retraite à 60 ans. En résumé il faut donc :

1° *Être salarié*, et le salarié, c'est « toute personne qui est liée à un employeur par un contrat de travail, c'est-à-dire qui travaille pour le compte d'autrui et sous

(1) Loi du 5 avril 1910 ; art. 1er.

ses ordres et reçoit une rémunération pour son travail » (1).

2° *N'avoir pas un salaire annuel supérieur à 3.000 francs.* Le salaire en nature ne compte pas (2), non plus que les indemnités pour déplacements, achats d'outils, etc. Ceux dont une augmentation de salaire fait dépasser le chiffre de 3.000, ne sont plus assurés obligatoires mais ils conservent leurs droits acquis (3).

3° Ne pas bénéficier d'un régime de pension dispensant de suivre les dispositions de la loi du 5 avril 1910.

Bénéficient de la loi même ceux qui, remplissant ces conditions, ne travaillent que par intermittence et chez les patrons les plus divers.

Seuls, les salariés en cours d'acquisition d'une retraite en vertu de lois spéciales n'en bénéficient pas. Ce sont les fonctionnaires de l'État (loi de 1853); les ouvriers et employés des mines; les agents, employés, ouvriers de grandes compagnies de chemins de fer, les inscrits maritimes. De même, les décrets pourront maintenir les régimes particuliers de retraite dont jouissent actuellement les salariés de l'État, des départements, des communes, les agents, employés et ouvriers des chemins des fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et des tramways. Pour les concessions futures les cahiers des

(1) Cf. Circulaire ministérielle du 29 mars 1911.

(2) Réponse du Ministre du Travail à M. Th. Reinach. Chambre des députés, 31 mars 1910; *J. O.* p. 1827.

(3) Art. 10.

charges devront contenir des dispositions relatives aux retraites du personnel (art. 8).

La nationalité française n'est pas nécessaire, car il fallait bien décourager les employeurs de choisir par avantage un personnel exotique. Les salariés étrangers sont donc tenus aux mêmes versements que nos nationaux. Toutefois, ils ne bénéficient que partiellement de la loi, en ce sens que les allocations patronales et budgétaires ne leur sont attribuées que si des traités dans leur pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents, sinon ces allocations vont au fond de réserve créé par la loi (art. 11).

Le Français travaillant à l'étranger ne bénéficient pas de la loi. C'est le principe de la territorialité des lois (1).

(1) JURISPRUDENCE

Quelques cas spéciaux ont donné lieu à l'interprétation des tribunaux. Nous croyons utile d'indiquer les solutions les plus intéressantes, en signalant les cas par lettre alphabétique.

Adjudicataires d'entreprises de transport de dépêches. — Sont-ils assurés obligatoires? Non, a répondu le Ministre du Travail à M. Treignier, député, le 7 juin 1911, car ils sont liés à l'administration par un contrat d'entreprise et non de travail. Il en est autrement des porteurs municipaux de télégrammes. (Cf. *Revue pratique des R. O.*, p. 61; année 1911.)

Chef d'atelier passementier. — Cette personne travaillant à domicile sur un ou plusieurs métiers lui appartenant mais pour le compte d'un ou plusieurs fabricants de qui il tient la matière première, la façonnant moyennant une rémunération convenue,

On voit en somme (cf. les notes ci-dessous), par les diverses solutions que donne la jurisprudence, que savoir si une personne est assurée obligatoire est en général une

avec l'aide d'un ouvrier, est-il assuré obligatoire? Question de fait. Oui, dit le juge de paix de Saint-Étienne (26 août 1911); non dit le tribunal civil (Saint-Étienne, 21 déc. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 233.)

Clerc amateur. — Il ne peut être considéré comme un salarié, dit le Trib. d'Orléans (22 sept. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 147.) C'est là du reste une question de fait qui échappe au contrôle de la Cour de cassation (cass. civ. 25 mars 1912. (Cf. *op. cit.*, p. 438.)

Congréganiste. — L'indemnité annuelle moyennant laquelle des sœurs hospitalières sont nourries, logées, entretenues, ne peut être considérée comme un salaire lorsqu'elle est versée non aux sœurs elles-mêmes, individuellement, mais à la supérieure locale, et lorsque les conventions en vertu desquelles elles sont attachées à l'hospice ont été passées non avec elles, mais avec leur congrégation aux termes de la loi de 1901. Les congréganistes dans cette situation échappent à la loi des R. O. (Le Mans, 29 sept. 1911. (Cf. *op. cit.*, p. 98.)

Cumul. — Est-il possible avec un autre régime de retraite ? Un arrêt de cassation a fait cesser les controverses sur ce point. La jurisprudence antérieure, très indécise, reposait sur cette distinction que la lettre de la loi a interdit aux assurés (et non aux retraités) à un autre régime de retraite, de s'assurer aussi au régime de la loi de 1910 (art. 1er et 10 de la loi). Elle permettait donc aux fonctionnaires déjà retraités exerçant un emploi salarié d'être assurés obligatoires. Elle le refusait aux fonctionnaires en activité (cf. diverses consultations ministérielles. (Cf. *op. cit.*, pp. 60, 62, 188, 182.)

Mais la Cour de Cassation appliquant et la lettre et l'esprit de

question d'interprétation de contrat. Y a-t-il contrat de travail pour un salaire inférieur à 3.000 francs? Il y a assurance obligatoire. Pour séparer l'Assistance obligatoire de

la loi interdit le cumul (cass. civ. 27 fév. 1912 (cf. *op. cit.*, p. 380); application : les instituteurs secrétaires de mairie ne peuvent donc pas bénéficier de la loi de 1910.

Greffier. — La situation de greffier de paix, de commerce, de tribunal civil, est assimilée par la jurisprudence à une profession libérale. Donc pas de R. O. (Versailles, 1er déc. 1911 (cf. *op. cit.*, p. 175); trib. civ. Fontainebleau, 20 déc. 1911 (cf. *op. cit.*, p. 337); cass. civ. 27 fév. 1912) (cf. *op. cit.*, p. 382). Bien entendu si un greffier est de par ailleurs salarié il peut bénéficier de la loi en cette deuxième qualité puisque comme greffier il n'a droit à aucune retraite (cass. civ. 6 août 1912). (Cf. *op. cit.*, p. 663.)

Ministre du Culte. — Il n'existe entre l'évêque et un ministre du culte aucun rapport d'employeur à employé. En l'absence d'association cultuelle l'allocation annuelle accordée par un évêque à un ministre du culte n'a pas le caractère d'un salaire. Donc pas d'assurance obligatoire (trib. civ. Arcis-sur-Aube, 14 déc. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 230.)

Nourrice. — N'est pas salariée une nourrice recevant chez elle un nourrisson moyennant une indemnité mensuelle (trib. civ. Caen, 18 oct. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 83.)

Professions libérales; professeurs; professeur de musique. — Les professions libérales échappent à la loi car elles ne peuvent faire l'objet d'un contrat de travail. Les professeurs, même de musique, exercent une profession libérale (trib. civ. Chinon, 17 oct. 1911) (cf. *op. cit.*, p. 101). Par contre serait salarié le professeur se trouvant vis-à-vis de son employeur en un véritable état de dépendance au point de vue du travail à fournir et du temps à donner (J. de p. Roubaix, 23 déc. 1911) (cf. *op. cit.*,

l'Assurance facultative il faut distinguer le contrat de travail du contrat d'entreprise. C'est le criterium essentiel.

b). — LES ASSURÉS FACULTATIFS.

Pour pouvoir être assuré facultatif, il faut :

1° Être Français ;

2° Appartenir à une des catégories prévues par l'art. 36 de la loi ;

3° Avoir fait une demande.

p. 214). Même solution pour une directrice d'école qui aurait un contrat de travail avec un fondateur propriétaire (cass. civ. 6 août 1912). (Cf. *op. cit.*, p. 664.)

Représentant de commerce. — Touchant des courtages ou des commissions n'est pas salarié (trib. civ. Rouen, 25 sept. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 83).

Secrétaire d'une Bourse du Travail. — Même rétribué, ne peut être considéré comme un salarié et bénéficier de la Loi car il n'y a pas d'employeur tenu obligatoirement des versements patronaux (trib. civ. Le Mans, 16 mars 1912). (Cf. *op. cit.*, p. 386.)

Salariés de l'État. — Ils bénéficient de la loi s'ils ne sont pas assujettis à un autre règlement de retraite, maintenu par décret (art. 10 de la loi). Consulter le recueil des lois, décrets et arrêtés au sujet des R. O.

Salariés des communes et départements. — Ils bénéficient de la Loi (art. 1er), sauf s'il y a déjà pour eux des caisses et règlements de retraites maintenus par décret (art. 10, 3° et 4°).

Vendeurs de journaux. — Se contentant du bénéfice de la vente ils ne sont pas salariés (J. de p. est, Caen, 14 sept. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 82.)

Il faut être Français cela s'explique puisque la loi est avant tout faite pour notre pays. Quant aux *naturalisés*, s'ils ne se font naturaliser qu'à partir de 50 ans ils ne bénéficient pas de la Loi, car ils en auraient seulement les bénéfices sans avoir eu les charges et ç'aurait été de leur part une spéculation (1).

Il faut faire une demande et c'est très naturel, puisqu'il s'agit ici d'assurance facultative.

Mais quelles sont les catégories de personnes qui d'après la loi peuvent bénéficier de l'assurance facultative?

Ce sont :

1° Les « fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui habituellement travaillent seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille, salariés ou non, habitant avec eux » (2).

La loi a voulu viser ici les personnes dont la situation sociale est relativement modeste. Il les a déterminées en se fondant, pour les reconnaître, sur les signes extérieurs. Qui sont les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans, petits patrons? La loi n'attache pas à ces termes d'autres sens qu'ils n'en ont dans le langage courant. Pour déterminer si une personne répond bien à l'une de ces appellations, ce sera donc une question de fait que les tribunaux trancheront, en toute souveraineté, suivant le droit commun. Il appartient donc aux tribunaux de dire par appréciation souveraine des circonstances de la cause et notamment de la situation sociale du réclamant, s'il doit

(1) Ceci résulte de l'art. 40 de la Loi.

(2) Art. 36.

être ou non considéré comme petit patron (cass. civ., 13 mars 1912; id., 25 mars 1912) (1). De même pour les cultivateurs (cass. civ., 26 juin 1912) (2) ; de même pour les fermiers, métayers, artisans.

Si ces catégories de personnes travaillent seules ou avec un seul ouvrier, elles peuvent réclamer sans difficulté l'assurance facultative. De même si elles travaillent avec des membres de leur famille habitant avec eux et cela quel que soit le nombre de ces parents et quel que soit le lien de parenté (3). Si le futur assuré travaille et avec un ouvrier et avec des membres de sa famille il peut encore bénéficier de l'assurance facultative (4). De même si ces bénéficiaires ne faisaient qu'exceptionnellement appel au concours d'un second ou de plusieurs ouvriers (5).

Peuvent encore bénéficier de l'assurance facultative :

2e Les membres de la famille des personnes précédentes lorsqu'ils ne sont pas salariés (cf. art. 36).

3° Les femmes et veuves non salariées des assurés tant facultatifs qu'obligatoires.

4° Les salariés dont la rémunération annuelle est supérieure à 3.000 francs sans dépasser 5.000.

Les difficultés d'espèces sont tranchées souverainement

(1) *Op. cit.*, p. 435 et 508.

(2) *Op. cit.*, p. 612.

(3) Cf. Sénat, séance du 21 mars 1910 (J. O., p. 777); Id., circulaire du 29 mars 1911.

(4) Cf. circulaire du 29 mars 1911.

(5) Ibid.

par les tribunaux qui échappent pour cela au contrôle de la Cour de Cassation puisque ce sont de pures questions de fait (1).

§ II. — Mode d'obtention des retraites.

Les formalités à remplir pour bénéficier de l'assurance diffèrent évidemment selon qu'on est assuré obligatoire ou facultatif :

ASSURÉS OBLIGATOIRES

Listes provisoires. — Il est établi, en principe, une liste

(1) Voyons, comme pour les assurés obligatoires, quelques solutions admises par la jurisprudence.

JURISPRUDENCE

Cultivatrice. — Une femme mariée, possédant indivisément avec son mari des biens qu'elle cultive, a une vocation propre à l'assurance facultative (J. de p. de Garlin, 3 nov. 1911. (Cf. *op. cit.*, p. 239.)

Ministre du Culte. — Il ne peut être considéré comme un petit patron, donc, ne peut être assuré facultatif (Trib. civ. Le Puy, 1er déc. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 147.)

Pharmacien. — Ne peut être considéré comme petit patron, donc ne peut être assuré facultatif (Trib. civ. Rodez, 29 juill. 1912). (Cf. *op. cit.*, p. 649.)

Sage-femme. — Ne peut non plus être assurée facultative (Trib. civ. de Villefranche-de-Rouergue, 5 juill. 1911). (Cf. *op. cit.*, p. 147.)

d'assurés obligatoires par commune. Toutefois, pour les grandes agglomérations, le Préfet peut sectionner la commune (1). La liste est établie par une Commission qui est présidée par le Maire. Lorsqu'il y a plusieurs commissions les adjoints sont appelés aussi à la présidence, ou, à défaut, la présidence échoit au conseiller municipal désigné par le maire ou par le préfet, faute par le maire de faire cette désignation. La Commission comprend, outre son président, deux autres membres, un salarié et un employeur, choisis par le conseil municipal (2). En l'absence de précision, il nous semble que les femmes peuvent être désignées. La Commission délibère à effectif complet. Deux suppléants sont désignés dans les mêmes conditions. Avant le 16 avril de chaque année la Commission doit avoir procédé à son travail. La Commission jouit d'une entière liberté quant à sa méthode de travail. Elle doit être seulement guidée par le souci de faire entrer dans la liste tous ceux qui sont prévus par la loi comme assurés obligatoires. La liste provisoire est tenue du 16 au 30 avril, au secrétariat de la mairie, à la disposition du public qui est prévenu par voie d'affiche.

Bulletin de renseignements. — Un bulletin de renseignements est adressé par les soins du maire à chaque intéressé inscrit pour la première fois. L'intéressé devra le remplir très exactement. Ce bulletin demande les renseignements nécessaires pour établir la carte d'idendité

(1) Cf. règlem. du 25 mars 1911.

(2) Rappelons que l'article 51 de la loi municipale prescrit que pour toute nomination ou présentation le vote a lieu au scrutin secret.

(noms, prénoms, date de naissance, lieu, etc.). Ce bulletin permet aussi à l'intéressé de préciser la caisse où il veut verser, s'il entend s'assurer à capital aliéné ou réservé, si, étant âgé de 35 ans, il est salarié depuis au moins 3 ans pour pouvoir bénéficier des avantages de la période transitoire, etc. (1).

Pièces justificatives. — Ces pièces concernent le régime transitoire. A l'appui de sa demande tout assuré âgé de plus de 35 ans devra produire l'*une* des pièces ci-après (2) :

1° Un certificat de travail, dûment enregistré;

2° Un extrait de son inscription sur la liste des électeurs ouvriers au conseil des prud'hommes;

3° Un certificat dûment légalisé de son patron.

4° A défaut de ces pièces un certificat délivré par le maire, après enquête.

Ces pièces doivent en principe être jointes au bulletin, mais on peut accorder un certain délai pour leur production. Le maire en délivre récépissé.

Remise du bulletin. — Le bulletin dûment signé par l'intéressé (à défaut de savoir écrire l'assuré dicte son bulletin à la mairie en présence de deux témoins) est déposé à la mairie dans un délai de huitaine; encore faut-il que le 30 avril tous les bulletins soient parvenus à la mairie (3).

(1) Cf. règlem. précit., art. 4.

(2) Cf. Circulaire n° 4 du 29 mars 1911 ; arrêté du 30 mars 1911.

(3) Art. 4 et 5, du règlem. combinés.

En fait, les listes d'assurés restent ouvertes et on dresse des listes supplémentaires.

Réclamations. — Elles peuvent se produire dans la seconde quinzaine d'avril, après la publication des listes. La commission les examinera et en tiendra compte pour rectifier la liste avant le 30 avril (1). La commission tiendra compte aussi des renseignements qu'elle a pu recueillir par elle-même. Elle a, en cette matière, une certaine initiative.

Liste, bulletins, fiches d'indications, etc., sont enfin envoyés à la préfecture. La mairie conservera seulement la minute de la liste, établie sur un répertoire.

Liste préfectorale. — A l'aide de tout cela, après rectification s'il y a lieu, la préfecture dresse la liste des assurés. Cette liste est tenue à la disposition des assurés, au secrétariat de la mairie, dans la première semaine de juin. Les assurés qui auraient des réclamations à présenter au sujet de cette liste pourront les faire valoir devant le juge de paix. (Cf. § V. Contentieux).

Modifications en cours d'année. — Le maire, par les soins du préfet, pratique les inscriptions nouvelles, après en avoir saisi la Commission qui se réunit périodiquement. Les radiations ont lieu aussi par les soins de la Commission (décès, changements, etc.).

Cartes d'identité. — L'assuré reçoit alors deux cartes. La première, permanente, sera sa carte d'identité, repro-

(1) Ibid., art. 5.

duisant les indications nécessaires du bulletin. En cas de perte duplicata pourra en être établi, après demande à la mairie et réfection d'un bulletin. L'autre carte est la carte annuelle dont nous aurons à reparler.

ASSURÉS FACULTATIFS.

Demande. — Pour les assurés facultatifs, on le comprend, la demande est une condition nécessaire de l'inscription.

L'assuré facultatif doit donc faire une déclaration à la mairie de sa résidence. Il reçoit un bulletin, comme l'assuré obligatoire, aux questions duquel il doit répondre. Il remet ensuite son bulletin à la mairie.

Il doit produire des *pièces justificatives* (1). — Ce sont les justifications des renseignements portés au bulletin : bail ou attestation légalisée du propriétaire, pour les fermiers ou métayers ; extrait du rôle des contributions directes ou déclaration de deux témoins patentés ou inscrits au rôle foncier pour les cultivateurs, artisans, petits patrons ; attestation légalisée de l'employeur pour les salariés gagnant de 3.000 à 5.000 francs par an ; un extrait sur papier libre de l'acte de mariage et une pièce établissant la qualité d'assuré du mari, pour les femmes et veuves d'assurés. Ces dernières devront aussi produire un extrait sur papier libre de l'acte de décès du mari.

Le dossier ainsi établi, le Maire y joint son avis et l'adresse au Préfet. Le Préfet fait les vérifications néces-

(1) Circ. du 29 mars 1911.

saires et statue dans la quinzaine « qui suit la transmission du dossier (1) ». Si le Préfet rejette la demande il notifie sa décision à l'intéressé (qui peut se pourvoir devant le juge de paix).

Liste et cartes. — Ainsi est établie la liste des assurés facultatifs. Ils reçoivent alors, eux aussi, une carte d'identité permanente et une carte annuelle, de couleur rose.

§ III. — La constitution des Retraites.

A). — RETRAITE DES ASSURÉS OBLIGATOIRES.

Un triple versement constitue ces retraites :

1° Versement des assurés (partie obligatoire, partie facultative).

2° Versement obligatoire de l'employeur.

3° Allocation de l'État.

I. — Versements obligatoires des assurés et des employeurs.

Salarié au mois ou à l'année. — Il y a égalité entre ces versements obligatoires. Les versements sont pour chacun :

	par an	par mois	par jour
hommes	9 »	0,75	0,03
femmes...............	6 »	0,50	0,02
mineurs de 18 ans.	4 50	0,375	0,015

(1) Circ. précit., art. 8.

Remarquons que le taux de ces versements est forfaitaire et non proportionnel au salaire. Remarquons aussi que ce taux varie suivant que l'assuré est homme, femme ou enfant. Remarquons enfin que la loi suppose l'année de travail de 300 jours.

Salarié aux pièces, à gages ou à la tâche; salarié à domicile ; salarié intermittent. — Dans ces divers cas la cotisation est fixée à un pour cent du salaire et le patron doit verser une somme égale. La cotisation annuelle obligatoire ainsi perçue ne doit pas dépasser les chiffres précités. Dans le calcul de ces cotisations il n'est pas fait état des fractions qui n'atteignent pas un demi-centime ; toute fraction égale ou supérieure est comptée pour un centime.

Les salariés pouvant être employés successivement dans la même journée par plusieurs employeurs (femmes de ménage par exemple) versent des cotisations, ainsi que les employeurs, suivant le même procédé. Dans ce cas les versements ne peuvent être supérieurs aux tarifs journaliers précités.

II. — Versements facultatifs des assurés obligatoires.

Les salariés obligatoires peuvent, en outre de leurs versements obligés, effectuer des versements facultatifs qui augmenteront le chiffre de leur retraite. Aucune limitation de valeur n'existe pour ces versements (1).

(1) Art. 13 du règlement du 25 mars 1911.

III. — Allocation viagère de l'État.

Les allocations viagères de l'État sont payées en arrérages au moyen des crédits inscrits au budget du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1). Ainsi l'État ne se dessaisit pas trop longtemps à l'avance des sommes destinées à encourager la prévoyance ; d'autre part il peut alors mesurer et proportionner son concours à l'effort qui a déjà était fait par l'intéressé lui-même.

Cette allocation de l'État est de 100 francs à l'âge de 60 ans, si l'assuré a 30 années de versements (les deux années de service militaire obligatoire comptent) et si le total des versements faits par l'assuré est au moins égal à la somme dont il était redevable pour ces 30 années.

L'allocation est augmentée d'une bonification de 1/10e pour tout assuré ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. A défaut de ces conditions l'allocation de l'État est réduite (2).

De 16 à 29 années de versements l'allocation est calculée à raison de 3 fr. 33 par année de versement. Les deux années de service militaire obligatoire entrent en ligne de compte. Chaque naissance d'enfant, pour une femme, compte pour une année de versement, relativement à l'allocation de l'État.

Si l'assuré a effectué moins de quinze versements

(1) Art. 4 de la loi de 1910, modif. par la loi 27 févr. 1912.

(2) Loi 27 févr. 1912, modif. art. 4 loi 1910.

l'État ne lui accorde aucune allocation viagère. Si le nombre d'années de versements voulus existe, mais que le montant des versements annuels effectués n'atteigne pas, y compris les versements facultatifs, un chiffre égal à celui des versements que l'assuré aurait dû faire, l'allocation est l'objet d'une réduction proportionnelle.

Enfin si l'intéressé obtient la liquidation anticipée de sa retraite dans les conditions où la loi le permet l'allocation de l'État est aussi réduite en conséquence.

IV. — Dispositions transitoires.

Les assurés ayant au moins 30 ans accomplis au moment de la mise en vigueur de la loi ne pourraient, malgré leur bonne volonté, avoir à 60 ans le nombre d'années de versements voulu pour avoir droit à la pleine allocation de l'État. L'État leur conserve cette pleine bonification, à condition par eux d'avoir un nombre de versements annuels égal au nombre d'années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi jusqu'à leur 60e année à condition encore que ces assurés justifient qu'au 1er août 1912 ils faisaient partie depuis 3 ans au moins des assurés obligatoires (1). Il suffit aussi pour bénéficier des avantages de la période transitoire que ces assurés soient portés sur les listes à partir du 1er janvier 1913, mais dans ce cas, ils ont dû faire des versements rétroactifs à dater de la mise en vigueur de la loi.

(1) Cf. loi 5 avril 1910, art. 4, § 5 modif. loi 27 fév. 1912 et loi 11 juillet 1912.

B). — RETRAITE DES ASSURÉS FACULTATIFS.

Versement volontaire des assurés, majoration proportionnelle de l'État, tels sont ici les éléments constitutifs des retraites. Pour les métayers seulement il faut ajouter en plus les versements de leurs propriétaires.

I. — Versements des assurés facultatifs.

La cotisation des assurés facultatifs, autres que les métayers, est fixée au minimum à 9 francs et au maximum à 18 francs par an (1). Si la loi a fixé un minimum, c'est pour ne pas mettre en mouvement tout le mécanisme légal, pour un effort de prévoyance trop minime. Quant au maximum indiqué, il n'empêche pas les assurés de faire des versements supérieurs à cette somme. Il signifie simplement que l'État ne majore les versements de moitié que jusqu'à 18 francs (2).

Les assurés peuvent fractionner et échelonner leurs versements à leur gré pourvu que le total annuel atteigne le minimum légal.

II. — Versements des métayers et de leurs propriétaires.

Pour les métayers, la cotisation annuelle et fixée au minimum à 6 francs, au maximum à 9 francs.

(1) Cf. art. 36, l. 1910.

(2) Cf. art. 122 du règlement.

Le propriétaire du métayer est tenu d'effectuer, dans les limites ci-dessus, un versement égal à celui du métayer (1).

Ainsi cette cotisation patronale sera une charge que le métayer pourra à son gré imposer à son propriétaire, puisqu'il est libre de s'assurer ou non. Comme pour les assurés obligatoires aucune convention contraire ne peut permettre au propriétaire d'échapper à la loi.

III. — Majorations de l'État.

Ici l'État a voulu surtout proportionner son secours à l'effort de l'assuré ; aussi l'allocation de l'État ne ressemble-t-elle pas à celle prévue pour les assurés obligatoires.

La majoration est en principe égale à la moitié des versements effectués personnellement par les assurés, cette majoration ne devant pas dépasser le maximum annuel prévu par la loi, de même qu'elle ne se produirait pas si la cotisation de l'assuré n'atteignait pas le minimum.

La majoration est allouée annuellement au compte de l'intéressé, à capital aliéné.

Lorsque la rente viagère résultant à 60 ans des majorations versées antérieurement aura atteint le chiffre de 100 francs, le droit à la majoration sera éteint (2).

De même lorsque le bénéficiaire aura cessé de faire partie des catégories d'assurés facultatifs.

(1) Art. 36 § 2, l. 5 avril 1910.
(2) Art. 36, loi 1910, modif. 1912.

Lorsqu'un assuré, quel que soit le sexe, aura élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, sa bonification sera augmentée d'un dixième, sans toutefois qu'elle puisse dépasser 10 francs.

IV. — Dispositions transitoires.

La loi contient des dispositions transitoires d'une part pour les cultivateurs, artisans, petits patrons et, d'autre part, pour les métayers et enfin pour les fermiers dont le prix de ferme ne dépasse pas 600 francs. L'art. 36 ne dit rien des autres assurés facultatifs, c'est-à-dire femmes et veuves d'assurés, salariés gagnant plus de 3.000 francs, fermiers donnant plus de 600 francs de ferme. Il apparaît donc qu'ils ne peuvent bénéficier des avantages de la période transitoire.

Les cultivateurs, artisans et petits patrons (1) pour bénéficier des avantages de la période transitoire, doivent : *a*) avoir plus de 35 ans au moment de la mise en vigueur de la loi (3 juillet 1911) ; *b*) être rangés depuis 3 ans au moins avant cette mise en vigueur parmi les cultivateurs, artisans ou petits patrons ; *c*) commencer leur versement depuis l'époque de la mise en vigueur de la loi.

Les assurés facultatifs peuvent du reste se faire inscrire jusqu'au 1er janvier 1913 (2) et verser alors rétroactivement. *La bonification de l'État* pour les assurés rem-

(1) Art. 36, § 5 de la loi.

(2) Loi du 11 juillet 1912.

plissant ces conditions est alors égale à la rente qu'eût produite un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de 35 ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au 1er août 1912, sans que cette bonification puisse s'appliquer à une période supérieure à 25 ans.

Les métayers peuvent aussi bénéficier des avantages transitoires s'ils ont plus de 35 ans au moment de la mise en vigueur de la loi. Ils doivent avoir effectué, à partir de cette mise en vigueur, les versements annuels minimum (6 francs). Dès lors ils reçoivent l'allocation viagère de 100 francs par an, de la part de l'État, au moment de la liquidation de leur pension de retraite. Répétons qu'ils peuvent se faire inscrire jusqu'au 1er janvier 1913 et dans ce cas verser rétroactivement leurs cotisations.

Les fermiers (ne payant que jusqu'à 600 francs de ferme) qui veulent bénéficier aussi du régime transitoire doivent être âgés de plus de 35 ans à l'entrée en vigueur de la loi. Ils doivent aussi avoir opéré des versements à partir de cette époque, mais leur versement doit avoir été double, c'est-à-dire représenter le montant cumulé des versements ouvriers et patronaux. Dès lors la bonification de l'État est la même que pour les cultivateurs, artisans et petits patrons.

C. — Retraite des assurés tour a tour facultatifs et obligatoires.

Les assurés ne peuvent appartenir simultanément aux deux sortes d'assurance, facultative et obligatoire. Mais

ils peuvent tour à tour, suivant leur situation sociale, passer de l'une à l'autre. Ils devront chaque fois se soumettre aux règles de l'assurance sous lesquelles ils seront placés. Mais alors, quel sera au moment de la liquidation de retraite, la participation financière de l'État? Naturellement le bénéfice des deux sortes de majorations de l'État ne peut se cumuler. Alors la majoration se calcule de la façon suivante :

L'assuré, ayant été plus de 15 ans assuré obligatoire et assuré facultatif sans toutefois avoir effectué pendant 30 ans les versements d'assuré obligatoire, aura droit à une allocation calculée en multipliant par 3 fr. 33 le nombre des années de versement en qualité d'assuré obligatoire. Cette bonification annuelle de rente s'ajoutera à la rente provenant des majorations correspondant à ses années d'assurance facultative sans que le total puisse dépasser 100 francs provenant de l'État.

Le même assuré, tour à tour facultatif et obligatoire, mais qui appartiendra à la période transitoire, bénéficiera des avantages du régime auquel il a le plus longtemps appartenu. En cas d'égalité il sera considéré comme ayant appartenu uniquement au régime obligatoire (1).

D. — Tarif des retraites.

Les versements des assurés obligatoires et de leurs employeurs sont *capitalisés*. Les versements personnels

(1) Art. 37, loi 1910, modif. 1912.

des assurés facultatifs et pour les métayers les versements de leurs propriétaires le sont aussi. Suivant quelles règles? C'est ce que nous allons étudier (1).

Comptes individuels. Caisses multiples. Tarifs divers. — Un compte individuel est ouvert à l'assuré, à la caisse d'assurance qu'il s'est choisie. Le choix de la caisse d'assurance étant libre dans les conditions que nous indiquerons (2), on ne pouvait avoir un tarif unique. Le tarif diffère suivant la caisse choisie et le taux d'intérêt de ses placements. Les tarifs sont établis chaque année suivant les règles suivantes.

Intérêt composé du capital. — L'intérêt est calculé d'après le taux d'intérêt des placements de la caisse. La méthode de comput est déterminée par le règlement. On envisage les placements réalisés par la caisse pendant l'année précédent le dernier inventaire. L'intérêt servi aux assurés est inférieur au taux moyen ainsi obtenu. L'écart est au moins égal à 10 centimes si ce taux moyen des placements ne dépasse pas 3 0/0. Si le taux moyen dépasse 3 0/0 cet écart minimum est augmenté de la différence entre le taux de 3 0/0 et le taux moyen effectif, sans que l'écart puisse être supérieur à 0 fr. 40 (3). Cet écart a été établi pour conjurer les mécomptes auxquels donneraient lieu les calculs des probabilités servant de

(1) Cf. art. 12 de la loi et titre VIII du règlement.
(2) Art. 14 de la loi.
(3) Art. 127 du règlement.

base au tarif. Notons encore que le taux d'intérêt servant à l'établissement du tarif est gradué par décime.

Pour les caisses débutantes il n'y a pas encore d'inventaire permettant de suivre ces règles. On distingue alors deux périodes. D'abord, de l'application de la loi au 31 décembre 1913 : ce taux est de 3 0/0 pour l'ensemble des caisses. Ensuite, postérieurement à 1913 : jusqu'à l'expiration de la deuxième année complète de fonctionnement, le taux est calculé d'après un taux d'intérêt égal à celui qui est appliqué à la même époque pour la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse.

Avec le taux ainsi obtenu on calcule l'intérêt composé pour une période égale à la durée de capitalisation des versements. Les majorations de l'État viennent s'ajouter aux retraites ainsi obtenues suivant les règles que nous avons déjà établies.

Capital réservé ou capital aliéné. — Les retraites sont en principe établies à capital aliéné. L'assuré peut toutefois stipuler expressément qu'il entend réserver au profit de ses ayants-droit le remboursement à son décès des versements qu'il a fait personnellement, si son décès survient avant qu'il ait rempli les conditions exigées pour la retraite ou après la liquidation de sa retraite.

Connaissance du tarif et vérification. — Chaque année avant l'expiration du deuxième trimestre chaque caisse tient à la disposition des assurés le tarif qui sera appliqué aux versements dont la capitalisation commencera l'année suivante (1).

(1) Art. 127 du règlement du 25 mars 1911.

Ce tarif est communiqué, avec les éléments de justification, au Ministre du Travail qui fait procéder à la vérification des calculs et rectifier s'il y a lieu.

E. — Les retraites d'invalidité.

La loi constitue, outre les retraites-vieillesse que nous avons déjà étudiées, des retraites d'invalidité et des allocations au décès (1). Ces dispositions sont communes aux deux catégories d'assurés. Contrairement au système allemand elles ne forment qu'un accessoire dans l'édifice de la loi (2). Nous devons, pour être complet, les étudier néanmoins dans ce paragraphe consacré à la constitution des retraites.

Conditions d'admission. — Il faut :

1° Etre assuré en vertu de la loi de 1910 ;

2° Avoir une incapacité absolue et permanente de travail. Ces termes s'entendent dans les mêmes conditions que pour la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail ;

3° N'être pas soumis à l'application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, ni aux lois modificatrices de cette loi fondamentale (3). C'est qu'en effet, dans ce cas, l'ouvrier reçoit déjà une rente en vertu de la loi des accidents du travail ;

(1) Art. 9 et art. 6 de la loi.

(2) Cf. Discours de M. Ribot au Sénat, 5 nov. 1909 (*J. O.*, p. 861).

(3) Loi du 30 juin 1899, du 12 avril 1906, du 18 juillet 1907.

4° Il faut que l'accident ou l'infirmité ne soit pas le résultat d'une faute intentionnelle ;

5° Les assurés facultatifs doivent enfin avoir versé à une des caisses indiquées la contribution annuelle minimum de 9 francs, soit depuis la mise en vigueur de la loi, soit depuis l'âge de 18 ans.

Cette condition n'existe pas pour les assurés obligatoires (1). La réalisation de ces conditions ouvre le droit à la retraite « quel que soit l'âge » de l'assuré.

Quotité et bonification. — L'assuré a droit alors à toucher immédiatement la retraite que les versements divers lui ont constituée. Mais cette retraite est bonifiée par l'État au moyen de crédits spéciaux portés chaque année au budget. La bonification ne peut dépasser 100 francs de rente ni être supérieure au triple de la liquidation, ni excéder 360 francs de rente, bonification comprise (2). Dans ces limites la bonification est de 20 francs pour un an de versement, de 30 francs pour 3 ans de versement, puis elle s'augmente de 6 francs par chaque groupe supplémentaire de deux ans de versements (3). Pour les assurés facultatifs, la bonification est diminuée du montant de la rente correspondant aux majorations précédemment accordées par l'État.

Liquidation. — La reconnaissance du droit à la pension, qui s'impose d'abord, est faite par le Ministre du

(1) Cf. art. 36 de la loi.

(2) Cf. art. 9 de la loi.

(3) Art. 152 du règlement.

Travail. L'assuré adresse sa demande au maire. Il y joint :

1° Une déclaration sur bulletin d'un modèle arrêté donnant les détails nécessaires sur sa situation ;

2° Un certificat du médecin traitant;

3° Une attestation signée de l'assuré que la loi de 98 est inapplicable.

Le maire donne récépissé de la demande et des pièces. Il les adresse dans les trois jours au Préfet qui ordonne l'instruction et commet un médecin assermenté, lequel fait dans les 8 jours un nouveau certificat circonstancié. Dans la huitaine suivante le dossier est transmis au Ministre avec avis motivé du Préfet. Le Ministre saisit alors la Commission consultative instituée près son département (1). Elle donne un avis et le ministre statue dans les 15 jours qui en suivent la réception.

Dès lors si la liquidation est admise, la caisse, prévenue, effectue la liquidation dans le délai d'un mois à partir de l'invitation que lui en a fait le Ministre. Son travail terminé elle en indique le résultat à l'intéressé et au Ministre. Celui-ci, dans les 15 jours de la réception de cet avis, liquide la bonification.

Si l'invalidité qui avait paru permanente cesse, la pension d'invalidité aussi, et l'assuré reprend sa place parmi les assurés cotisants.

1. Cf. art. 149 et 150 du règlement.

F. — Allocations en cas de décès.

Ces allocations sont destinées à venir en aide aux familles des assurés qui décèdent avant d'être pourvus d'une retraite de vieillesse. Elles répondent à l'argument de ceux qui prétendaient, lors des polémiques innombrables suscitées par la nouvelle loi, que cette loi instituait seulement des retraites pour les morts.

Bénéficiaires. — Les familles des assurés tant facultatifs qu'obligatoires peuvent en profiter (1). Il faut :

1° Que les demandeurs aient avec l'assuré le lien de parenté prévu par la loi ;

2° Qu'ils soient Français ;

3° Que l'assuré n'ait pas bénéficié d'une retraite de vieillesse ;

4° Qu'il ait effectué un minimum de versement, minimum différent pour les assurés facultatifs et obligatoires.

Les bénéficiaires sont :

En première ligne les enfants de moins de 16 ans; à défaut la veuve, même divorcée mais non remariée, quand le divorce est aux torts du mari.

Le minimum de versement est fixé pour les assurés obligatoires aux 3/5 des versements obligatoires qui lui

1. Art. 6 et art. 36 § 10 de la loi.

sont imposés par l'article 2; pour les assurés facultatifs à autant de versements de 9 francs qu'il s'est écoulé de temps depuis qu'ils ont l'âge de 18 ans ou depuis la mise en vigueur de la loi.

Taux. — Les enfants touchent 50 fr. par mois pendant 6 mois, s'ils sont trois ou plus, pendant cinq mois s'ils sont deux, pendant quatre mois s'il n'y en a qu'un.

Liquidation (1). — L'intéressé adresse une demande au maire de sa commune ou de celle où résidait l'assuré décédé. On y joint (2) :

1° Un bulletin de décès;

2° Un certificat du maire de la résidence du décédé (ou un acte de notoriété) faisant connaître la situation de famille du défunt, les noms, prénoms, âges, résidence des bénéficiaires et, s'il y a lieu, de leur tuteur.

Le maire délivre récépissé et transmet le dossier d'urgence au préfet.

A défaut de tuteur le juge de paix peut former la demande (3). Le préfet liquide et ordonnance l'allocation.

§ IV. — **Le Service des Retraites.**

A). — LES MODES DE VERSEMENT

De quelle manière les versements sont-ils effectués par les intéressés? Comment se fait l'encaissement des coti-

(1) Titre I du règlement.
(2) Art. 162 du règlement.
(3) Art. 160 du règlement.

sations? Comment s'effectue la liquidation de la retraite? Telles sont les questions que nous devons encore examiner.

Les cartes annuelles. — Nous avons vu que l'assuré avait une carte permanente établissant sa qualité d'assuré. Outre cette carte permanente l'assuré reçoit une carte annuelle qui constate, grâce à l'apposition de timbres, les versements effectués (1). Cette carte est de couleur jaune pour l'assuré obligatoire et rose pour l'assuré facultatif. Elle indique les noms, prénoms, lieu de naissance, adresse de l'assuré, la caisse d'assurance où le compte est ouvert, la date où elle a été délivrée. Elle porte un numéro matricule.

Les cartes sont établies à la Préfecture. Le Préfet les envoie au maire qui les fait remettre aux intéressés. La carte annuelle est unique, elle sert pour tous les versements aussi bien minima que supplémentaires. Au cas de passage d'assuré obligatoire dans la catégorie facultative ou réciproquement il y a échange de carte. En cas de perte un duplicata (2) est délivré sur demande et si l'assuré peut prouver la valeur des timbres portés sur la carte perdue ou détruite, cette valeur est portée à son compte après décision du Ministre du Travail.

Les cartes sont donc annuelles. Leur année de validité n'est pas l'année normale, mais l'année d'âge de l'assuré. L'échange se fait au jour anniversaire de la naissance par les soins du Préfet et par l'intermédiaire du Maire (3).

(1) Cf. art. 3 loi 1910.

(2) Cf. art. 23 du règlement.

(3) Cf. art. 16 du règlement.

Toutefois, lorsqu'une carte a été délivrée moins de quatre mois avant un anniversaire, elle est conservée jusqu'à l'anniversaire suivant.

Bordereau récapitulatif. — Les cartes périmées vont d'abord à la mairie où on oblitère les timbres qu'elles portent; puis elles sont transmises chaque semaine au Préfet qui établit, pour chaque caisse d'assurance, un bordereau récapitulatif. Les cartes et bordereau de la semaine sont adressés, la semaine suivante, à la caisse intéressée. Un relevé récapitulatif est conservé à la préfecture. Les caisses peuvent et doivent contrôler la régularité des bordereaux afin d'éviter toute erreur qui serait préjudiciable à l'assuré.

Ces dispositions concernent aussi bien les assurés obligatoires que facultatifs. Pour ces derniers le Préfet doit, en outre, s'assurer que le minimum de versement est bien effectué, sinon prévenir l'assuré de verser le complément. Sans cela, au bout de deux ans, les fonds de l'assuré facultatif iraient au fonds de réserve (1).

Notons enfin que les fonctions conférées au Maire, en ce qui touche l'échange et la délivrance des cartes, peuvent, avec son avis et sur la proposition du Préfet, être confiées à des fonctionnaires désignés par le Ministre du Travail et les Ministres dont relèvent ces fonctionnaires (2).

Versements par timbres. — Le principe adopté par la loi pour le mode de versement des cotisations est que ces

(1) Art. 121 du règlement.

(2) Cf. art. 27 du règlement.

versements seront effectués en timbres-retraite qui se vendent dans tous les bureaux de postes, chez les receveurs buralistes, dans les bureaux de tabac. Le produit de la vente des timbres est porté par le vendeur (tous les 10 jours) à la Caisse des dépôts et consignations chargée de gérer les fonds et qui les porte au fond général des retraites. Ainsi les diverses caisses d'assurance prévues par la loi n'ont aucun maniement de fonds à opérer.

Les timbres-retraite sont émis par le Ministre du Travail suivant différents types déterminés. Ces types ont été créés de manière à permettre l'application facile de la loi, étant donnée la quotité des versements nécessaires de chaque assuré, quotité que nous connaissons.

Voici les 37 types prévus (1) :

CATÉGORIE I TIMBRES « ASSURÉS » *Couleur rouge*	CATÉGORIE II TIMBRES « PATRONS » *Couleur verte*	
1. Un centime.	1.	Comme la catégorie I.
2. Un centime cinq millimes.	2.	
3. Deux centimes.	3.	
4. Trois centimes.	4.	
5. Neuf centimes.	5.	
6. Douze centimes.	6.	
7. Dix-huit centimes.	7.	
8. Vingt-quatre centimes.	8.	
9. Trente-six centimes.	9.	
10. Trente-sept centimes cinq millimes.	10.	
11. Cinquante centimes.	11.	
12. Soixante-quinze centimes	12.	

(1) Arrêté ministériel du 13 avril 1911.

CATÉGORIE III

TIMBRES « MIXTES »

Couleur violette

1. Deux centimes.
2. Trois centimes.
3. Quatre centimes.
4. Six centimes.
5. Dix-huit centimes.
6. Vingt-quatre centimes.
7. Trente-six centimes.
8. Quarante-huit centimes.
9. Soixante douze centimes.
10. Soixante-quinze centimes.
11. Un franc.
12. Un franc cinquante.

CATÉGORIE IV

TIMBRES « PROPRIÉTAIRES DE MÉTAIRIES »

Couleur bleue

Type unique ; cinquante centimes.

Des pénalités sont édictées contre quiconque qui aurait fait disparaître les timbres apposés à une carte annuelle (1). L'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes et la loi de sursis est applicable à ce délit.

I. Versement des assurés obligatoires. — Le précompte.

« Les versements des salariés sont prélevés sur le salaire par l'employeur lors de chaque paye » (2). En pratique donc, lors de chaque paye, l'employeur doit réclamer sa carte à l'ouvrier, retenir sur le salaire le versement qui doit être effectué par celui-ci et coller un

(1) Art. 24 de la loi.

(2) Cf. art. 3 de la loi 1910.

timbre représentant le total de la cotisation ouvrière et de sa propre cotisation patronale.

Tout se passe bien si le salarié se prête à l'exécution de la loi, et si l'employeur remplit son rôle. Mais dans le cas contraire?

Il fallait évidemment une sanction au principe d'obligation de la loi. Cette sanction est la suivante (1) : l'employeur ou l'assuré par lequel l'apposition de timbre prescrite ne se fait pas est passible d'une amende égale aux versements omis, prononcée par le tribunal de simple police. Bien entendu le même jugement condamne aussi le délinquant à effectuer les versements omis. Cette disposition qui sanctionne le caractère obligatoire de la loi est malheureusement plus théorique que pratique.

Une grave difficulté s'est présentée dans l'application de la loi, que nous ne pouvons passer sous silence. Que doit faire le patron si le salarié entend ne pas se soumettre à la loi et réclame son salaire intégral? L'article 23 dispose que l'employeur « pourra se libérer de la somme à sa charge » en la versant à la fin de chaque mois au greffe de la justice de paix. La question s'est alors posée de savoir si cette manière de procéder était imposée aux patrons dont les salariés se refusaient à subir le précompte.

L'interprétation de la loi conduisait à l'affirmative par la combinaison des articles 3 et 23. Par l'article 3 l'obligation de verser pour ses employés pèse sur le patron et l'article 23 est la sanction de l'article 3. L'article 3 étant obligatoire l'article 23 l'est donc aussi. Quant au terme

(1) Cf. art. 23 de la loi.

« pourra » employé par l'article 23 il semble signifier, avec le contexte, que la faculté qui reste ouverte aux employeurs est celle du mode de libération de l'obligation dont ils restent tenus. L'employeur alors pour se libérer de la somme à sa charge peut, entre autres, la verser au greffe de paix. Quelle est la somme à sa charge? L'article 3 ne laisse aucun doute. C'est le total de la cotisation ouvrière et patronale; mais il faut remarquer que le refus pour le salarié de se conformer à la loi est pour le patron un cas de force majeure qui le délie de l'obligation de prendre à sa charge la cotisation ouvrière. Dès lors la somme à sa charge semble être la seule cotisation patronale que le patron doit verser au greffe de paix s'il n'emploie pas un autre mode de libération.

Telle est, nous semble-t-il, la solution juridique de la difficulté soulevée par l'interprétation des textes. Quant à la solution nécessaire, si l'on voulait rendre réellement la loi obligatoire, c'eût été de spécifier par un texte que le patron retiendrait la cotisation ouvrière malgré le refus de ce dernier. La loi, en effet, doit être obligatoire réellement ou ne pas l'être. Cette solution du reste était celle que le gouvernement entendait donner à l'interprétation de l'article 23 (1).

Mais ces difficultés n'ont pas manqué d'être soulevées dans la pratique dès l'application de la loi, et la jurisprudence s'est maintenant définitivement prononcée. Tout d'abord elle semblait avoir admis la thèse ministérielle, obligation par l'employeur de verser la double

(1) Cf. Sénat, séance du 30 mai 1911.

cotisation au greffe de justice de paix. Mais la jurisprudence s'est ensuite définitivement fixée dans un autre sens, approuvant en quelque sorte la résistance à la loi qui se manifestait dans le public.

Désormais le défaut de présentation de carte par le salarié affranchit l'employeur de prélever sur les salaires de l'employé la cotisation ouvrière. La faute de ce non-versement provenant de l'employé, le patron est exonéré de toute responsabilité pénale. Enfin, la somme à la charge du patron s'entend de la seule contribution patronale et, dans le cas de refus de l'ouvrier de se voir appliquer la loi, le versement de la somme à la charge du patron au greffe de la justice de paix est une simple faculté, à laquelle l'employeur est donc libre de se soustraire. Au surplus aucune sanction pénale n'est attachée à cette disposition. En résumé, la loi, obligatoire dans ses termes, devient en fait à peu près complètement facultative et devant l'inertie de l'employé aucune obligation ne subsiste plus pour le patron (1). Seuls les assurés récalcitrants, ou les patrons s'opposant aux versements ouvriers, seront donc passibles des peines de simple police de l'article 23. Encore devons-nous indiquer que cette disposition, elle aussi, est toute théorique puisque en fait, jusqu'à ce jour, les délinquants ne sont pas poursuivis, ou ne l'ont été que dans très peu de cas.

Dès lors on peut se demander si devant le mauvais vouloir de l'ouvrier l'employeur est complètement exo-

(1) Cass. ch. civ. 11 déc. 1911. D. P. 1912, 1, 83. Trib. corr. de la Seine, 30 janv. 1912. D. P. 1912, 2, 82. Cass. crim. 22 juin 1912. D. P. 1912. 1, 297.

néré de sa part contributive. A notre avis et en face de la jurisprudence, il ne reste plus qu'une solution. La part de l'employeur étant obligatoire et devant aller au fond de réserve, les patrons n'étant d'autre part soumis à aucune sanction pénale, il ne reste plus à l'État, qui a intérêt au recouvrement de la cotisation patronale, qu'une action civile en remboursement contre l'employeur qui n'a rien versé. Cette question toutefois n'offre aucun intérêt pratique.

II. Modes de versements communs aux deux catégories d'assurés.

Perception des versements par un organisme d'encaissement ou par une caisse d'assurance. — Les assurés obligatoires et les assurés facultatifs peuvent aussi, en vertu de l'article 3, charger du recouvrement de leurs versements soit un organisme d'encaissement, soit la caisse d'assurance elle-même où leur compte individuel est ouvert (1). Ces diverses caisses doivent, par arrêté, avoir été autorisées à cela.

Peuvent se constituer en organismes d'encaissement : les sociétés de secours mutuels, les caisses de syndicats professionnels, les caisses d'épargne.

L'assuré qui désire opérer ses versements à une société collectrice doit adhérer à cette société et remettre à son président sa carte annuelle ainsi qu'une déclaration écrite affirmant sa volonté, et indiquant la caisse d'assu-

(1) Cf. art. 3, parag. 6 de la loi ; art. 34 du règlement.

rance choisie. Les organismes d'encaissement peuvent alors encaisser soit à terme échu par trimestre, soit d'avance.

L'assuré qui a déclaré vouloir faire ses versements à la Caisse Nationale d'Épargne ou à une autre caisse d'épargne peut demander par écrit que les fonds figurant à son livret soient employés à ses versements (1).

Dans tous ces cas les employeurs s'acquittent de leurs contributions par l'apposition d'un timbre mobile (représentant la seule cotisation patronale) sur la carte de l'assuré. La carte est en effet rendue à l'assuré par l'organisme d'encaissement après que celui-ci y a apposé son cachet indiquant qu'il recouvre la cotisation ouvrière.

III. Versements direct des assurés facultatifs.

C'est le système le plus simple. Il consiste, de la part de l'assuré, à coller lui-même sur sa carte le timbre-retraite représentant sa cotisation.

IV. Versement en espèces.

Les employeurs et les salariés adhérant à des caisses patronales ou syndicales ou à des caisses de syndicats de garantie solidaire peuvent être dispensés, par le décret qui en autorise la constitution, des versements édictés par la loi de 1910, à condition que les pensions obtenues

(1) Art. 46 du règlement.

soient au moins égales à celles qui seraient obtenues dans les mêmes périodes en vertu de la présente loi. Ils seront en tout cas dispensés des appositions de timbre (1).

B. — Les comptes individuels.

Ouverture et gestion. — Nous savons que les versements ouvriers et patronaux dans l'assurance obligatoire, que les versements d'assurés et les majorations de l'État dans l'assurance facultative sont capitalisés chaque année au profit de chaque assuré. De là l'institution nécessaire d'un compte individuel pour chaque bénéficiaire de l'assurance.

Les caisses où peuvent être ouverts ces comptes, sont, comme nous le verrons, énumérées limitativement par la loi (2), mais entre ces caisses les assurés ont le plus grand choix, conformément à la formule Siegfried de la liberté dans l'obligation.

L'assuré fait donc choix de sa caisse et fait connaître ce choix dans le bulletin de renseignements qu'il remplit le jour où il adhère à la loi. Lorsque l'assuré ne manifeste aucun choix, son compte est ouvert à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse qui constitue en quelque sorte la caisse de droit commun.

Les bulletins de renseignements sont transmis par la préfecture chacun à la caisse d'assurance qu'ils désignent,

(1) Cf. art. 19 de la loi, art. 85 parag. 2 du règlement.

(2) Cf. art. 1 de la loi.

ainsi que les cartes garnies annuellement. Avec ces documents la caisse d'assurance ouvre un compte individuel à l'assuré (1).

Chaque année le compte est alors crédité du montant de tous les versements effectués par les divers modes que nous avons étudiés. Chaque année enfin les sommes portées aux comptes individuels des assurés sont capitalisées.

Chaque assuré peut en quelque sorte contrôler les opérations de caisse qui le concernent. Toute caisse, en effet, doit, le premier semestre de chaque année, délivrer à ses adhérents, gratuitement, un bulletin indiquant le total des versements opérés l'année précédente et le montant qui en résulte de la retraite éventuelle à 65 ans (2). Si l'assuré relève des erreurs il pourra en demander la rectification. Chaque assuré, pour une même année, ne peut être titulaire que d'un seul compte individuel.

Changement de caisse. — Outre le choix initial de leur caisse d'assurance dans les limites des caisses énumérées par la loi, les assurés ont la faculté de transférer par la suite leur compte dans une autre caisse. L'assuré avise le Préfet de son désir par un bulletin spécial remis à la mairie un mois avant au moins l'anniversaire de sa naissance (3). Le Préfet prend alors les mesures nécessaires pour que le transfert s'opère. Par exception le transfert peut s'opérer en cours d'année dans deux cas : *a*) lorsque

(1) Cf. art. 119 et 120 du règlement.

(2) Cf. art. 14 de la loi modif. 1912; art. 125 du règlement.

(3) Cf. art. 17 du règlement.

la caisse où était ouvert le compte a cessé de fonctionner; *b*) lorsque le compte était ouvert dans une caisse patronale ou syndicale, ou de garantie solidaire, et que l'assuré justifie qu'il n'est plus employé dans aucun des établissements adhérents à ces caisses.

C. — Des caisses d'assurance.

Le compte de l'assuré est ouvert dans une caisse d'assurance choisie par l'assuré parmi celles autorisées par l'État.

Ainsi, par la diversité de ces caisses, l'État voulait rendre plus facile l'application de la loi, en laissant au travailleur le soin de choisir la caisse auprès de laquelle l'appelaient ses commodités ou sa confiance particulière.

Les Caisses autorisées sont (3) :

La Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse ;

Les Sociétés ou Unions de sociétés de secours mutuels ;

Les Caisses départementales ou régionales de retraites ;

Les Caisses patronales ou syndicales de retraites;

Les Caisses de syndicat de garantie liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite;

Les Caisses de retraites de syndicats professionnels.

Il y a donc en somme trois sortes de caisses : une

(3) Cf. art. 14 de la loi.

caisse d'État, des organismes privés et des caisses régionales ou départementales.

Vis-à-vis de toutes ces caisses l'État a de très grands pouvoirs.

L'autorisation par décret leur est nécessaire pour se constituer ou être agréées. Pour cette autorisation elles doivent justifier d'un certain chiffre d'adhérents et s'engager au paiement envers les assurés des arrérages de l'allocation viagère et de la bonification, en même temps que la retraite (1).

Les caisses ainsi autorisées jouissent de la pleine personnalité civile, sans restriction ; mais elles sont soumises à un contrôle spécial pour leur gestion financière et technique (2). De même, au point de vue de leur organisation administrative, des représentants des assurés devront faire partie de l'organe de direction de la caisse.

Les caisses d'assurance, comme nous l'avons vu, pourront se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs.

Voyons le régime spécial de chacune de ces caisses.

Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. — C'est l'organisme de droit commun. La loi de 1910 n'innove rien pour son fonctionnement. Si un assuré n'a pas spécifié le choix d'une caisse, c'est à celle-ci que son compte est ouvert d'office.

Sociétés et Unions de Sociétés de secours mutuel. Caisses

(1) Cf. art. 157 du règlement.

(2) Cf. art. 15 de la loi.

de retraites de syndicats professionnels (1). — Pour que de telles caisses soient autorisées ou agréées il faut une décision de l'autorité supérieure. Elles doivent pour cela adresser une demande au Préfet en y joignant diverses pièces : délibération générale constatant l'engagement de satisfaire à la loi de 1910, statuts, règlement intérieur pour le service des retraites, compte des trois dernières années, liste certifiée du président et du trésorier des membres demandant l'ouverture de leur compte de retraite, et ce nombre ne peut être inférieur à 2.000. La Société doit être établie et fonctionner conformément aux règles de la loi du 1er avril 1898.

La Société reçoit récépissé de sa demande. Son dossier est transmis au ministère qui statue dans les trois mois à dater de la demande. En cas d'agrément il est formulé par décret. Toute décision est notifiée à la Société. En cas de refus un recours peut être introduit en conseil d'État. Il est dispensé d'avocat et de tout droit.

Si l'agrément est accordé la caisse visée peut dès lors fonctionner comme caisse d'assurance, en se conformant aux prescriptions nécessaires de comptabilité (2).

La caisse est dès lors soumise au contrôle d'État. La sanction de ce contrôle pourra être le retrait de l'agrément (3). Le décret de retrait d'agrément déterminerait alors les conditions de liquidation.

(1) Cf. art. 17 de la loi.

(2) Cf. art. 49 du règlement.

(3) Cf. art. 54 du règlement.

Caisses départementales ou régionales (1). — Elles sont créées par décret sur la proposition du Ministre du Travail et des Finances après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières. Le décret fixe le siège de la caisse et les limites de sa circonscription. La plus grande liberté est laissée au gouvernement pour la création de ces caisses. Il faut cependant que la caisse soit susceptible de réunir au moins 9.000 adhérents (2).

La Caisse est administrée par un Comité de direction, provisoire au début, définitif ensuite. Il comprend quatre représentants du gouvernement, quatre assurés âgés de 30 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, élus par les assurés de la caisse, quatre employeurs de 30 ans au moins et jouissant des mêmes droits, élus parmi ceux et par ceux dont les salariés adhèrent à la caisse. Il y a deux sections d'électeurs : section d'assurés, section d'employeurs. Ceux-ci ne sont inscrits que sur leur demande (3).

Les listes électorales sont établies par le Comité de Direction, avant le 31 décembre. A partir du 1er janvier elles sont tenues à la disposition des assurés. Ils peuvent réclamer dans la quinzaine de la publication. Le juge de paix est compétent. Le comité de Direction par son président peut former des recours contre ses décisions (4).

(1) Cf. art. 14 de la loi; 57 à 82 du règlement.

(2) Cf. art. 81 du règlement.

(3) Cf. art 61 à 70 du règlement.

(4) Cf. art. 199 du règlement.

Le vote a lieu un dimanche, à la mairie, la date est fixée par le comité de Direction.

Les caisses départementales ou régionales bornent leur activité au service des retraites ouvrières (1). Le Comité de Direction administre la Caisse, statue sur les actes divers de gestion, décide notamment du placement des fonds, nomme et révoque le personnel. Le directeur de ces caisses les représente en justice.

Ici encore intervient le contrôle d'État dont la sanction est la dissolution du comité de Direction qui est alors remplacé dans les 2 mois. La caisse peut être supprimée si elle a moins de 7,000 adhérents (2).

Ces caisses sont des personnes morales de droit public.

Caisses patronales et syndicales de retraites. Caisses de syndicat de garantie solidaire (3).

Ce sont trois variétés d'un même type de caisse. Elles sont en effet toutes constituées par les employeurs dans l'intérêt des assurés. Ces caisses jouissent d'une certaine liberté. Leurs adhérents sont dispensés des appositions de timbres (4). Elles peuvent constituer à leur gré les pensions de leurs assurés pourvu que ces pensions soient au moins égales à celles de la loi.

Tout patron ou groupe de patrons qui veut créer une de ces caisses adresse une demande d'autorisation au

(1) Cf. art. 57 de la loi.
(2) Cf. art. 81 du règlement.
(3) Cf. art. 14 de la loi.
(4) Cf. art. 19 de la loi.

Ministre du travail. Une note est jointe à la demande pour faire connaître les diverses modalités de la création que l'on se propose de faire (1).

Ces caisses sont gérées par un conseil d'administration (2), comprenant, pour les caisses patronales 3 représentants de l'entreprise et 3 représentants des assurés; pour les caisses syndicales six membres au moins ou un nombre pair supérieur dont moitié représentant les employeurs et moitié les assurés.

L'État ici encore a droit de contrôle (3) et peut ici aussi retirer l'autorisation, notamment lorsque le nombre des adhérents devient inférieur à 1.800. En cas de retrait d'autorisation à une caisse de garantie solidaire, les employeurs restent pendant 2 ans garants solidaires des engagements de la caisse. De même si la caisse renonçait elle-même à fonctionner.

D. — La gestion financière.

C'est la Caisse des Dépôts et Consignations qui est chargée du fonctionnement financier principal. Elle centralise le fonds général constitué par le produit de la vente des timbres, c'est-à-dire en définitive, par les versements. Or, ce fonds général doit finalement se répartir entre les diverses caisses d'assurance. La Caisse des dépôts ouvrira

(1) Cf. art. 84 du règlement.
(2) Cf. art. 87 du règlement.
(3) Cf. art. 93 du règlement.
(4) Art. 94 du règlement.

donc à chaque caisse un compte spécial où elle portera les sommes indiquées par les Préfets.

Les sommes afférentes à chaque caisse seront placées, toujours par les soins de la Caisse des Dépôts, en valeurs déterminées par la loi, au choix de la caisse intéressée. De même, jusqu'à concurrence d'un certain maximum, la Caisse des Dépôts pourra verser les sommes afférentes à chaque caisse en compte-courant au Trésor.

Enfin, périodiquement, la Caisse des Dépôts mettra à la disposition de chaque caisse par prélèvement sur son compte les fonds qui lui seront nécessaires pour payer les arrérages des retraites de ses adhérents.

On pourrait dire d'un mot que la caisse des Dépôts et Consignations est le banquier des diverses caisses d'assurance. Ainsi, les diverses caisses d'assurance n'ont presque aucun maniement de fonds à opérer et c'est une garantie de plus vis-à-vis d'elles (1).

E. — Liquidation des retraites.

A l'âge de 60 ans tout assuré obligatoire ou facultatif peut demander la liquidation de sa retraite (2).

Demande de liquidation. — Cette demande doit être adressée à la Mairie et conforme au modèle établi. Cette

(1) Cf. art. 105 du règlement; art. 15 de la loi; art. 19 de la loi; art. 110, 111 et 122 du règlement.

(2) Cf. art. 5 de la loi.

demande est accompagnée (1) : d'un extrait de l'acte de naissance, de la carte d'identité, de la carte annuelle en cours ou, à défaut, d'une pièce faisant connaître la dernière caisse d'assurance. Les assurés facultatifs désireux de faire entrer en ligne de compte leurs années de service doivent joindre une pièce établissant qu'ils ont effectué ce service.

Les naturalisés devront joindre un certificat constatant que leur naturalisation a eu lieu avant l'âge de 50 ans.

Récépissé de la demande est délivré. Le dossier est transmis au Préfet qui le transmet chaque semaine au Ministère du Travail en y joignant le relevé récapitulatif de l'assuré. Le Ministre après avoir fait prendre copie des renseignements nécessaires à la liquidation de l'allocation ou de la bonification à laquelle peut avoir droit l'assuré transmet le dossier à la dernière caisse d'assurance. Si l'assuré a successivement adhéré à plusieurs caisses chacune d'elles est invitée à transmettre à la dernière les réserves mathématiques afférentes aux portions de retraite dont chacune est débitrice. C'est la dernière caisse en effet qui procède à la liquidation totale et définitive (2).

La pension, liquidée par la dernière caisse, ainsi que les allocations et bonifications de l'Etat sont payées trimestriellement à terme échu par les soins de la dernière caisse d'assurance à laquelle l'intéressé a adhéré.

(1) Cf. art. 135 du règlement.

(2) Art. 124 du règlement.

Quant à la liquidation des allocations et bonifications de l'État elle a été faite au préalable par le ministre du Travail (1).

Les arrérages de la retraite sont dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré a atteint sa 60e année.

Liquidation anticipée. — Une liquidation anticipée peut avoir lieu à partir de 55 ans. La même procédure est employée. Seul, diffère, naturellement, le montant de la pension (2). Les arrérages sont alors dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré a atteint l'âge qui sert de base à la liquidation. Notons que les retraites et allocations de la présente loi sont incessibles et insaisissables sauf par les établissements publics hospitaliers pour le paiement du prix de journées du bénéficiaire de la retraite admis à l'hospitalisation. Par contre la prescription quinquennale de l'article 2277 du code civil atteint les arrérages non réclamés par le bénéficiaire.

Remboursement des capitaux réservés. — Nous savons que les assurés peuvent spécifier en s'assurant que leur capital sera aliéné ou réservé. Dans ce second cas la retraite sera moindre, mais, au jour du décès, ses héritiers toucheront le capital constitué par ses versements (3).

(1) Cf. art. 139 du règlement et suivants.
(2) Cf. art. 138 du règlement.
(3) Cf. art. 161 du règlement.

§ V. — **Contentieux.**

A chaque étape de l'application de cette grande loi peuvent surgir des difficultés. Par qui seront-elles tranchées ? Par les autorités spécifiées par la loi elle-même, ou, à défaut, par le droit commun.

La confection des listes d'assurés obligatoires peut d'abord donner lieu à des difficultés. Elles sont portées par l'intéressé devant le juge de paix du lieu de sa résidence (1). L'intéressé se pourvoit par simple déclaration au greffe sans frais. Le juge de paix statue dans les dix jours. La sentence est notifiée. Elle n'est pas susceptible d'opposition mais appel peut en être interjeté par l'intéressé devant le tribunal civil, dans les cinq jours de la notification, ou par le Préfet dans les cinq jours de la réception de la sentence. L'appel est formé par simple déclaration au greffe de la justice de paix. Cinq jours au moins à l'avance le Procureur de la République avertit les parties du jour où l'affaire sera appelée. Dans les 15 jours de la réception des pièces le tribunal statue sans frais ni forme et en matière sommaire. Le ministère d'avoué n'est pas obligatoire. L'intéressé peut se faire représenter par un mandataire muni d'une procuration sur papier libre.

La décision du tribunal peut être déférée en cassation dans les 10 jours de la notification par simple déclaration au greffe du tribunal civil.

(1) Cf. art. 196 à 198 du règlement.

Assurés facultatifs. — Les personnes ayant demandé à être assurés facultatifs et qui voient leur demande rejetée peuvent, à partir de la notification qui leur en est faite par le Préfet, se pourvoir devant le juge de paix, et ensuite devant les juridictions supérieures comme il est prévu pour les assurés obligatoires.

La liquidation des retraites peut aussi donner lieu à des difficultés. Ici la loi n'ayant rien prévu, le droit commun s'appliquera. Si un assuré pense que la retraite qui lui est offerte ne correspond pas à ses versements il pourra porter son action contre la caisse d'assurance devant le Tribunal civil.

Quant aux diverses décisions ministérielles ou préfectorales qui interviennent souvent dans l'application de la loi, conformément au droit commun, elles nous paraissent pouvoir faire l'objet d'un recours contentieux devant les juridictions administratives.

§ VI. — **Appréciation et critique de la loi.**

La grande loi des Retraites ouvrières vient d'entrer en mouvement. Nous avons assisté en quelque sorte à ses débuts dans la société. Quel jugement pouvons-nous porter sur elle?

Tout d'abord nous devons dire qu'elle n'a pas été accueillie sans récriminations. Les milieux ouvriers lui ont été plutôt hostiles, et une fraction autorisée de la classe ouvrière, réunie autour de la Confédération générale du travail, lui a fait une guerre acharnée. Une

atmosphère de défaveur a été ainsi créée autour de la loi.

Le premier résultat a été le peu d'empressement que les intéressés ont mis à souscrire à la loi. Au 1er juillet 1911 il y avait seulement 1.750.000 assurés obligatoires ayant signé leur bulletin et au 1er octobre 1911 il y en avait 2.136.100 pour 288.879 assurés facultatifs (1).

Or, d'après les rapports des préfets, le nombre des personnes susceptibles de bénéficier de l'assurance obligatoire s'élevait à 9.600.000. Il est vrai que ces chiffres vont toujours s'accroissant. Au 1er janvier 1912 on compte 2.562.714 assurés obligatoires ayant signé leur bulletin et 359.372 assurés facultatifs (2). En comptant les assurés obligatoires inscrits d'office on arrivait à cette date au chiffre total de 7.072.898 assurés. Au 1er juillet 1912 le ministère accuse le chiffre de 7.029.008 assurés obligatoires inscrits et de 593.450 assurés facultatifs, soit au total 7.666.348 bénéficiaires de la loi (3). Enfin, au 1er octobre 1912 on comptait un chiffre total de 7.698.856 assurés. A la même date, il y avait, outre cela, 292.439 personnes déjà retraitées conformément à la loi ou en instance de liquidation de retraite. Quant au produit de la vente des timbres il atteignait pendant le troisième trimestre de l'année 1912 la somme de 4.456.995 fr. 21.

Quels sont les enseignements de ces chiffres? Tout

(1) Statistique du Ministère du Travail. Cf. *Revue pratique des R. O.*, *op. cit.*, p. 66.

(2) *Op. cit.*, p. 263.

(3) *Op. cit.*, p. 583.

d'abord que la loi n'entre que difficilement dans les mœurs et qu'elle mettra peut-être longtemps à recevoir une complète application. Elle réalise la parole du Ministre du Travail au Sénat : « Notre loi de retraites s'ébranlera tout doucement, comme un train qui part. Nous ferons en sorte qu'en cours de route montent le plus possible de voyageurs (1) ». Effectivement les voyageurs croissent peu à peu en nombre et c'est bien là une preuve qu'il ne faut pas désespérer.

Nous constatons ensuite que le principe d'obligation édicté par la loi est resté dans le domaine théorique. Pratiquement, nul n'est strictement forcé d'adhérer à la loi et l'interprétation que la jurisprudence a donné de l'art. 23 est venue sanctionner cette liberté. C'est qu'en France, l'esprit n'est pas enclin à la soumission aux prescriptions légales. L'autorité n'est pas dans nos mœurs. Or, *quid leges sine moribus*? On prête au Ministre du Travail actuel, M. Léon Bourgeois, l'intention de présenter à la Chambre un texte sanctionnant enfin le principe d'obligation déjà contenu dans la Loi. Ce serait, à notre sens, chose utile et qui contribuerait à faire passer enfin la loi dans nos mœurs, si le principe est vrai que la fonction crée l'organe.

Et l'on voit alors l'incalculable portée d'une telle loi si elle s'appliquait à la quinzaine de millions d'assurés prévus. Le travailleur désormais vivrait en sécurité, sans souci du lendemain. Il s'intéresserait de plus en plus aux affaires publiques, guidé par le souci de sa pension. Les

(1) *Journal Officiel*. Séance du Sénat du 30 mai 1911.

questions irritantes de pensions alimentaires seraient aussi en partie évitées dans les familles et ainsi les liens de famille seraient en quelque sorte régénérés. L'individu voyant que sans être fonctionnaire il peut avoir une retraite serait de moins en moins attiré vers les fonctions publiques qui comptent trop de postulants. Enfin, la loi d'assistance pure, n'ayant peu à peu plus de raison d'être, disparaîtrait insensiblement, serait reléguée au musée des vieilles choses. Les travailleurs âgés vivraient paisiblement leurs derniers jours — et cela sans aucune charité. Notre pays serait plus heureux.

Il convient donc de féliciter et d'admirer le législateur pour l'œuvre considérable qu'il est arrivé à édifier. Sans doute cette œuvre n'est pas encore parfaite, mais déjà elle peut rendre de grands services et de plus elle est essentiellement perfectible.

Quels sont, à notre sens, les plus gros défauts de la loi? Le premier, nous l'avons dit, c'est de ne pas assurer réellement, en pratique, son caractère obligatoire, ce qui contribuerait pour beaucoup à la faire passer dans nos mœurs. Ensuite nous estimons que le mécanisme monté par le législateur est encore bien compliqué; mais la pratique seule pourra amener le législateur à trouver les simplifications nécessaires. Mais ce que nous regrettons surtout c'est que, par certains côtés, la loi soit encore une loi d'assistance, et ici nous nous en prenons au principe du triple versement prévu par elle. Cotisation de l'assuré? Oui, car tout assuré paie une prime. Allocation de l'État? Ce versement constitue de l'assistance pure. Il devrait, par conséquent, disparaître pro-

gressivement, à mesure que la loi se purifiera, en quelque sorte, pour devenir une loi d'assurance pure. Cotisation du patron? Celle-ci à notre avis est encore de l'assistance. On a beau dire que le salarié représente dans l'industrie un matériel humain que le patron doit amortir comme le matériel inanimé, c'est là à notre sens une définition par trop matérialiste qui doit être repoussée. Pour nous l'ouvrier est le *collaborateur* intelligent du patron, il n'est pas un rouage stupide. Il est un homme il n'est pas une machine. On doit donc lui appliquer les lois de la cité et non les règles de gestion des choses.

On peut donc dire tout au plus, en conséquence, que le patron et l'ouvrier étant des collaborateurs celui-là doit aussi collaborer à la constitution des retraites de celui-ci. La cotisation patronale n'en reste pas moins toutefois de l'assistance.

Notre loi des retraites ouvrières contient donc deux tiers d'assistance. Ce n'est pas complètement encore une loi d'assurance. Que faudrait-il donc pour lui donner davantage ce caractère ? A notre sens il faudrait maintenir le cadre des assurés obligatoires car la prévoyance n'est pas encore, malheureusement, le propre de la classe ouvrière; mais il faudrait élargir le cadre des assurés facultatifs (pourquoi le limiter ?) et indiquer alors qu'à l'âge de la retraite ne recevraient la pension de retraite que ceux qui seraient réellement atteints par le risque-vieillesse. Ainsi les cotisations de l'État et du patron n'auraient plus de raison d'être. Les bonifications de la pension seraient effectuées grâce aux primes des *assurés* que le risque n'atteindrait pas, et la loi serait une loi

d'assurance pure. A partir de ce moment tous les bénéficiaires pourraient réclamer leur pension la tête haute et avec fierté, cette pension constituant le résultat de leur prévoyance qui, grâce à l'assurance, vient corriger pour eux les injustices du sort.

Mais le législateur de 1910 a eu ce mérite incontestable de donner une solution au grand problème des Retraites pour la Vieillesse. Certes le problème était déjà solutionné dans d'autres grands États européens, l'Allemagne par exemple ; mais, c'est déjà un résultat considérable d'avoir mis sur pied, en France, même après les autres, une aussi grande loi. Une solution du problème des Retraites est désormais en voie d'application grâce au législateur de 1910. Aux générations futures à mieux préciser le problème et à perfectionner la solution !

CHAPITRE V

L'interpénétration de la loi d'Assistance et de la loi d'Assurance.

Connaissant d'une part la loi d'Assistance aux Vieillards de notre droit français, d'autre part la loi d'Assurance sur la vieillesse, connaissant aussi les effets pratiques de ces lois, une déduction s'impose à nous. Nous avons remarqué que les vieillards de 70 ans s'étaient rués en quelque sorte sur la loi d'Assistance. Tous voulaient

en être. Tous voulaient y participer. Au contraire, la loi des Retraites Ouvrières est d'une application difficile. Il faut presque forcer les travailleurs à se faire inscrire, et ce n'est que progressivement et lentement que le nombre des bénéficiaires augmente. La raison en est évidemment que d'une part les vieillards reçoivent un secours sans aucun effort personnel, alors que d'autre part la loi leur réclame cet effort. Pourquoi les travailleurs s'assureraient-ils contre le risque-vieillesse puisque, grâce à la loi d'Assistance, ils sont certains de recevoir un secours. Dès lors nous sommes fondés à dire que la loi d'Assistance est en partie cause de l'échec de la loi d'Assurance.

Le législateur a cependant ménagé les transitions pour passer du régime de l'Assistance au régime de l'Assurance. D'un côté, la loi des Retraites Ouvrières, comme nous l'avons déjà dit, contient une grande part d'Assistance. D'un autre côté la loi des Retraites dans quelques cas se combine avec la loi d'assistance de 1905. Étudions ces combinaisons des deux lois. Précisons la part d'Assistance contenue dans notre loi d'Assurance. Alors, ayant bien établi le domaine particulier de l'Assistance et la sphère propre de l'Assurance, il ne nous restera plus qu'à ne pas montrer l'incertitude du législateur, incertitude condamnée par les faits, et à choisir entre ces deux principes.

§ I. — La combinaison des deux lois.

La loi d'Assistance aux Vieillards, de 1905, est visée par deux articles dans la loi des Retraites Ouvrières. Ce

sont d'une part l'article 8 qui précise les conditions de combinaison des deux législations, d'autre part l'art. 7, qui assure transitoirement le bénéfice de la loi de 1905 aux vieillards âgés de 65 à 69 ans qui sont indigents à l'entrée en vigueur de la loi des Retraites.

L'article 8. — Cet article prescrit que les bénéficiaires de l'assurance obligatoire pourront bénéficier en même temps des avantages prévus par la loi de 1905. Dès lors toute personne jouissant d'une Retraite obtenue par application de la loi de 1910 pourra encore obtenir l'allocation mensuelle de la loi du 14 juillet 1905 en justifiant qu'elle remplit les conditions de cette dernière loi.

Nous avons vu que la quotité de l'allocation obtenue en vertu de la loi de 1905 doit être diminuée (1) du montant des ressources possédées par l'assisté, mais il en est autrement si ces ressources proviennent de l'épargne. La loi de 1910 indique que la Retraite Ouvrière sera considérée comme provenant de l'épargne. Dès lors, le montant de l'allocation mensuelle ne sera pas réduit si la retraite est inférieure à 60 francs, ni si elle est inférieure à 120 francs dans le cas où l'intéressé justifiera qu'il a élevé trois enfants au moins jusqu'à seize ans. Dans le cas où la retraite dépasserait ces chiffres le surplus n'entrerait en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que toutefois le total de la retraite et de l'allocation réunies dépassent 480 francs.

Par cet article, on le voit, la loi de 1910 fait encore

(1) Cf. art. 20, loi 14 juillet 1905.

une part plus grande à l'assistance que par le jeu normal de la loi.

L'article 7. — On sait qu'il faut avoir 70 ans pour bénéficier de la loi d'assistance de 1905. D'un autre côté le bénéfice de la loi des retraites ouvrières est acquis seulement aux salariés âgés de moins de 65 ans à l'entrée en vigueur de la loi, car les versements pour bénéficier de la retraite peuvent se faire jusqu'à 65 ans, bien que l'âge normal de la retraite soit de 60 ans. Dès lors, que devenaient les vieillards âgés de 65 à 69 ans à l'entrée en vigueur de la loi? Ils ne pouvaient bénéficier ni de l'une ni de l'autre législation. Le législateur a pensé qu'une mesure de faveur s'imposait à leur égard. Ces personnes bénéficieront de la loi du 14 juillet 1905 avec cette restriction qu'il ne peut leur être alloué plus de 100 francs par an. La somme allouée est à la charge de l'État. Un règlement d'administration publique (1) précise ces prescriptions. Toute personne qui aurait pu être assuré soit facultatif soit obligatoire (2), qui, d'autre part, est âgée de 65 à 69 ans à l'entrée en vigueur de la loi, qui est enfin dans les conditions requises pour bénéficier de la loi d'assistance, fait une demande au Maire pour bénéficier de l'art. 7. Récépissé lui est délivré. Le Maire demande l'avis du bureau d'assistance, joint son propre avis au dossier qu'il adresse au sous-préfet avec diverses pièces (bulletin de naissance, extrait du rôle, etc.). Le dossier est ensuite transmis à la Commission cantonale compétente pour

(1) Cf. règlement du 24 mars 1911.

(2) Cf. art. 7 et 36, § 11, de la loi 1910.

prononcer l'admission à l'assistance et fixer le taux de l'allocation (1). La décision de la Commission est notifiée au postulant. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours de la part des intéressés. L'intéressé a pour cela 20 jours à dater de la notification et le Préfet a deux mois à dater du jour où la liste arrêtée par la Commission est parvenue à la Préfecture. Le recours du Préfet est suspensif. Dans le délai d'un mois il est statué sur ces recours par une commission siégeant au chef-lieu du département et composée du Préfet, du Président du Tribunal civil, du Trésorier payeur Général, du Directeur des contributions directes, du vice-président du Conseil de préfecture, de deux administrateurs du bureau de bienfaisance ou des sociétés de secours mutuels, habitant le département et désignés annuellement par le Préfet. Le postulant qui est prévenu 8 jours avant la séance peut produire des observations écrites. Les décisions sont notifiées aux postulants. Dans les 20 jours il peut y avoir encore nouveau recours de la part du postulant ou du Préfet. Ce recours est adressé au Ministre, il est jugé par une commission centrale qui décide en dernier ressort.

Six mois avant le jour où les bénéficiaires de l'art. 7 atteindront l'âge de 70 ans le Préfet prendra les mesures nécessaires pour que l'intéressé soit inscrit sur la liste des vieillards assistés pour bénéficier, s'il y a lieu, à partir de cet âge, de toute la loi d'assistance de 1905.

Ainsi, de par l'article 7 encore, une nouvelle concession est faite par la loi d'assurance au régime de l'assistance.

(1) Cf. art. 4 du règlement du 24 mars 1911.

Les indigents de 65 à 69 ans reçoivent un secours de l'État sans avoir payé aucune prime. C'est encore de l'assistance pure.

§ II. — De la part d'assistance contenue dans notre loi d'assurance.

Nous pouvons maintenant ramasser en ce paragraphe tout ce que la loi des Retraites — loi d'assurance théorique — contient d'assistance.

Par le mode des versements, tout d'abord, la loi des Retraites est en partie une loi d'Assistance. En effet : l'assuré paie une cotisation ; c'est la prime payée par tout assuré ; rien que de très naturel. Mais l'État verse à son tour, et ici cette allocation constitue de l'assistance.

Mais il y a encore le patron, l'employeur, qui double la cotisation du salarié. Ici encore, malgré les motifs humanitaires de ce versement, c'est de l'assistance. De ce point de vue l'assurance-retraite comprend déjà deux tiers d'assistance.

Ce n'est pas tout. Nous venons de voir que les assurés obligatoires répondant aux conditions qui permettent de bénéficier de l'assistance aux vieillards peuvent, dans une certaine mesure, cumuler les avantages des deux lois. C'est encore, de par la loi d'assurance de 1910 (1), une certaine portion d'assistance pure, qui vient, dans quelques cas, s'intégrer en quelque sorte dans l'assurance.

(1) Cf. art. 7, loi 1910.

Ce n'est pas tout. Nous venons encore de voir (1) que les vieillards âgés de 65 à 69 ans à l'entrée en vigueur de la loi de 1910 bénéficiaient d'une allocation annuelle purement charitable de l'État. C'est une nouvelle prescription d'assistance pure insérée dans la loi.

Ce n'est pas tout. Nous savons encore qu'à la mort d'un assuré qui n'a pas encore atteint l'âge de la liquidation de retraite ses enfants et sa veuve touchent un certain secours (2) dont nous avons étudié le quantum. Ce secours étant forfaitaire ne correspondra presque jamais au produit des intérêts capitalisés des divers versements constituant la base des retraites. Chaque fois — et ce sera le plus grand nombre de cas — que ce produit sera inférieur à la somme touchée par la veuve ou les orphelins de l'assuré, le surplus versé par l'État sera encore une pure charité, sera toujours de l'assistance pure.

Ce n'est pas tout. Nous savons aussi que lorsqu'un assuré non soumis aux dispositions de la loi de 1898 sur les accidents du travail, et à l'exclusion de toute faute intentionnelle, sera atteint d'une incapacité totale et permanente de travail, il a droit à la liquidation anticipée de sa retraite. Mais cette retraite est bonifiée par l'État, nous l'avons vu, dans des conditions exceptionnelles (3). Que représente cette bonification ? Ici encore une pure charité, c'est-à-dire de l'assistance toujours.

Notons enfin que les pensions de retraite sont incessi-

(1) Cf. art. 8, loi 1910.

(2) Cf. art. 6 de la loi.

(3) Cf. art. 9 de la loi 1910.

bles et insaisissables sauf pour les établissements publics hospitaliers (1). Qu'est-ce à dire? Qu'au lieu de payer leurs dettes les assurés jouiront paisiblement de leurs retraites. C'est donc en quelque sorte une remise de dette que fait la loi à l'assuré pour qu'il jouisse de sa retraite. Cette remise est encore de l'assistance. Remarquons toutefois que la rente a un caractère alimentaire et que dans notre droit le propre des pensions alimentaires est d'être incessibles est insaisissables.

Si nous totalisons ces diverses mesures de pure assistance prises par la loi, nous sommes obligés de dire que notre loi d'assurance contient *au moins* deux tiers d'assistance.

Au reste, les vieillards indigents étaient habitués en France — et aussi partout ailleurs — jusqu'à l'époque contemporaine à être purement et simplement assistés. On ne pouvait donc passer brutalement d'un régime d'assistance pure à un régime d'assurance intégrale. Il convenait de ménager les transitions. C'est ce que le législateur a fait.

Et maintenant, nous connaissons, tant au point de vue théorique que dans les faits, les qualités ou les défauts de l'Assistance et de l'Assurance, nous connaissons aussi leur fonctionnement actuel. Nous avons au cours de cette étude manifesté nettement nos préférences en faveur de l'Assurance. Il ne nous reste plus qu'à développer, en matière de conclusion, pourquoi nous sommes de plus en plus convaincu de la nécessité du principe

(1) Cf. art. 21 de la loi.

suivant : *En matière sociale le principe de l'Assurance doit se substituer au principe d'Assistance.*

CHAPITRE VI

Conclusion.

« La première des libertés humaines, c'est la liberté de vivre et le premier devoir d'une société civilisée est de la garantir à tous ses membres » (1). Ce principe est à la base des idées modernes en général et, en particulier, des idées républicaines et démocratiques. A notre sens, il ne se démontre pas. Il est un fait, comme la vie est un fait, comme l'instinct de conservation est encore un fait. Les sociétés existant, en fait, comme les individus, elles ont aussi un instinct de conservation. De là, la nécessité pour elles de garantir la liberté de vivre à tous leurs membres.

D'un point de vue strictement économique, on pourrait dire, à première vue, que le problème ne se pose pas, car la vie économique pourvoit aux besoins de chacun, chacun intervenant, à titre divers, dans la répartition des richesses. Mais il faut remarquer que le monde économique tend à satisfaire spontanément la demande effective, non le besoin réel. Quelquefois les deux choses coïncident, mais pas toujours. Dans ces conditions,

(1) *Paul Deschanel, Chambre des députés. J. O.*, 2e séance du 5 juillet 1905.

l'organisation économique actuelle ne réalisant pas spontanément la satisfaction des besoins mais seulement celle de la demande, il n'est plus possible de s'en remettre du sort des hommes au fonctionnement du principe de liberté économique lorsqu'il y a des besoins réels à satisfaire, sans demande concordante. L'organisation économique, qui d'ordinaire préside à la distribution des richesses, cessant de fonctionner, il faut trouver un nouveau principe pour porter remède aux individus dans tous les cas où il y a besoin sans demande. Or, les cas où il y a besoin sans qu'il puisse y avoir demande au sens économique sont très nombreux. Il en est ainsi par exemple pour les vieillards, les infirmes, les incurables, les malades, les enfants, les chômeurs, lorsque toutes ces personnes n'ont que des revenus insuffisants et que, par conséquent, elles ne peuvent participer à aucun titre à la répartition économique des richesses. Dans tous ces cas l'économie spontanée ne fonctionne plus. Aucune demande possible ne correspond à ces besoins. Si l'humanité était exclusivement égoïste, ces personnes seraient condamnées à disparaître. Mais, elle ne l'est pas, et, qui plus est, nous l'avons vu, son intérêt est de ne pas l'être. Un pays a un gros intérêt social à ne pas laisser dépérir la population. Il faut dès lors garantir à tous la liberté de vivre. Telle est la justification économique de l'Entr'aide. L'Entr'aide est une forme d'activité nécessaire puisque le système économique, s'il satisfait la demande, ne satisfait pas le besoin.

Mais cette liberté de vivre peut être garantie de deux façons : ou bien, en fournissant à l'intéressé les subsides,

les secours nécessaires à son existence; ou bien en lui procurant *les moyens* d'avoir ces secours. Dans le premier cas on fait la charité, daus le second on crée un organisme d'assurance.

Les deux méthodes ont été employées tour à tour. L'Angleterre a surtout l'Assistance, en Allemagne l'Assurance prédomine. En France nous avons les deux.

Les raisons de ce dualisme sont simples. L'assurance est déjà un mécanisme compliqué, qui n'apparaît que tard, avec la civilisation. La charité au contraire est la réalisation d'un sentiment primitif, de la pitié. Elle est donc la première en date. Elle est aussi la plus simple. Pas d'organisation nécessaire. On est ému, on donne et tout est dit, l'acte de charité est accompli. Notons aussi que l'assistance si elle diminue celui qui la reçoit ne laisse pas de donner un certain prestige à celui qui la fait. Pour toutes ces raisons elle fut la première employée par les individus d'abord, puis, par les grandes organisations — comme l'Eglise — enfin, par les gouvernements. Quant aux assistés, ils s'accoutumaient aisément à recevoir des libéralités sans le moindre effort de leur part, aussi l'assistance les amène-t-elle à devenir réfractaires à l'assurance. Il n'importe, l'assurance parce que plus rationnelle, plus scientifique, ne devait pas manquer d'apparaître dans les nations policées. Elle y est effectivement apparue mais elle n'en est encore qu'à une période d'essais timides et n'a pas encore réussi à détrôner complètement l'assistance.

Telles sont les raisons de ce dualisme actuel. Mais au terme de cette étude, il convient nécessairement de faire

un choix. Ce choix ne saurait maintenant faire de doute. Il s'impose après l'étude tant théorique que pratique que nous avons fait et de l'assistance et de l'assurance.

Nous n'hésitons pas à condamner l'assistance. Les raisons? Elles sont aussi multiples que les méfaits de ce mode d'entr'aide. Notons ses vices principaux.

L'assistance est un système humiliant. L'intéressé doit attirer la pitié, faire la preuve de sa misère. Quelle tristesse lorsqu'on est homme d'en arriver à ce degré de renoncement.

L'assistance est encore un système inégal. L'appréciation de l'état d'indigence entraîne nécessairement une grande part d'arbitraire. Souvent l'on sera sévère, parfois trop bienveillant. De même qui donc fixera le taux d'assistance? qui donc pourra mesurer la somme nécessaire à l'indigent?

L'assistance est enfin, au point de vue financier, un système très coûteux. Tout l'effort est supporté par les pouvoirs publics. L'intéressé ne fait montre d'aucune initiative. Il touche et c'est tout. Dès lors la charge de l'État est considérable.

En fait, nous avons pu constater les méfaits de l'assistance. Au point de vue moral elle aboutit à la diminution de la conscience morale d'une nation. Elle transforme une nation en un peuple de mendiants. Sa répercussion désastreuse sur le budget s'est aussi fait sentir. En France la dépense annuelle occasionnée par la loi d'assistance est de 100.000.000 de francs dont l'Etat paie la moitié, les communes un tiers et les départements un sixième. En Angleterre la charge dépasse aujourd'hui

300 millions par an. En Danemarck où, depuis 1891, fonctionne un système analogue, tous ces inconvénients se retrouvent, ce qui prouve qu'ils sont inhérents au système.

Enfin l'assistance a surtout à nos yeux le grand tort d'être un système par trop empirique. Elle agit en aveugle et, par suite, souvent elle n'atteint pas le but alors que d'autres fois elle le dépasse. Il apparaît nécessaire aux nations civilisées d'organiser l'Entr'aide d'une façon plus normale, plus rationnelle. C'est pourquoi l'on fait appel à un nouveau principe, à l'Assurance.

L'Assurance est préférable à l'Assistance, d'abord au point de vue moral. Elle ne ravale pas le rôle de l'homme à celui du mendiant. Elle n'étouffe pas son activité. Elle apprend à l'homme à compter sur lui-même. Elle l'accoutume à l'épargne et à la prévoyance. Elle est aussi moins dispendieuse pour les finances publiques puisque, dans un régime d'assurance pure, les intéressés eux-mêmes garnissent la caisse d'où les subsides seront tirés. L'Assurance est enfin, à l'heure actuelle, le mode d'Entr'aide le plus scientifique et le plus rationnel. Elle tend à corriger, d'une façon en quelque sorte mathématique, le rôle inéquitable du hasard.

Le hasard, en effet, joue un grand rôle dans la vie de nos sociétés. Il est une source de richesse ou de pauvreté. Un enfant orphelin est dans la misère? Hasard, car il aurait pu naître de famille riche. La maladie abat-elle un homme dans la force de l'âge? Hasard encore. Quelqu'un a une vieillesse indigente et malheureuse? Hasard toujours. Dans des sociétés comme les

nôtres, très étendues, où les répercussions économiques sont fréquentes, la part du hasard dans le malheur ou le succès est considérable. L'assurance a pour but de diminuer méthodiquement cette part de hasard et d'annihiler les risques de toute nature qui en sont la conséquence. C'est un palliatif rationnel aux inévitables répercussions économiques. Elle est la forme la plus perfectionnée de la prévoyance, elle en est la solution scientifique. Enfin, cette élimination des risques dus au hasard grâce à l'assurance, développe l'initiative individuelle, encourage la hardiesse, sollicite l'effort, ne fût-ce que par la certitude qu'elle donne d'échapper à la fatalité.

Mais, nous avons vu que parmi les institutions publiques d'Entr'aide, et dans la loi de 1910 plus spécialement, il n'y avait pas encore d'institution d'assurance pure. En quoi consiste donc l'assurance?

Pratiquement, l'assurance consiste dans la création, entre un très grand nombre de personnes, d'une mutualité en vue de répartir entre elles les charges résultant d'un risque déterminé. L'idée créatrice est que, si le risque menace tous les assurés, il ne se réalisera que sur quelques-uns d'entre eux. Il suffira alors de connaître le nombre des cas où le risque se réalisera pour répartir sur l'ensemble des assurés la perte totale.

Pour qu'il y ait assurance, il faut donc la réalisation de trois conditions : d'abord, un groupement de personnes menacées d'un risque ; ensuite la possibilité de calculs sur la probabilité de l'événement ; enfin, le paiement, par chaque personne du groupe, d'une somme (prime,

indemnité ou cotisation) dont le total soit égal au total des pertes probables, résultant du risque.

La première et la troisième de ces conditions (groupe de personnes et paiement de cotisations) sont des conditions sociales ou législatives. En effet, sans l'obligation de la loi, la constitution de ces groupements dépend du degré de prévoyance des individus. Mais, si le devoir d'une société est d'éviter les effets désastreux des misères fatales parmi ses membres, un droit correspondant est de les forcer à recourir à l'assurance. Le paiement de la prime d'assurance nous apparaît, pour la vitalité d'une nation, comme aussi nécessaire, plus peut-être, que l'impôt du sang. Échapper aux fatalités, faire disparaître la misère sous toutes ses formes, détruire le malheur tout au moins dans ses effets, est pour un peuple une question de vie ou de mort. L'État qui a la mission de gérer les intérêts de la nation, doit donc prendre, même par la coercition, les mesures nécessaires. Ainsi se justifie, à nos yeux, le principe de l'obligation dans l'assurance, principe qui a du reste été reconnu et sanctionné par le législateur des Retraites Ouvrières de 1910.

Quant à la deuxième condition, le calcul de la probabilité de l'événement malheureux, c'est une condition d'une réalisation toute scientifique. Voyons le procédé de comput.

On nomme probabilité d'un événement, le rapport des chances favorables sur le total des chances. Exemple (1) : j'ai un jeu de 32 cartes à jouer, sur lesquelles

(1) Exemple cité par M. Rist dans son cours d'Économie politique.

il y a 12 figures. Je me propose de tirer une carte au hasard, quelle probabilité ai-je de tirer une figure? Cette probabilité ou nombre des chances de réalisation tient ici dans le rapport de $\frac{12}{32} = \frac{3}{8}$ Si toutes les chances étaient des chances favorables, la probabilité deviendrait de la certitude, et le rapport serait de $\frac{32}{32}$ dans notre exemple.

Supposons maintenant que, dans le cas où un événement incertain doit avoir lieu, nous ayons droit à une somme d'argent s'il se produit. La valeur actuelle de cette somme d'argent est égale à la somme d'argent $\times$ par sa probabilité. Cette valeur que je pourrai toucher le cas échéant se nomme l'espérance mathématique. Exemple : on m'a promis 800 francs si je tire une figure dans le jeu de 32 cartes. La probabilité de toucher 800 francs est, nous venons de le voir, de $\frac{3}{8}$ L'espérance mathématique est donc de $800 \times \frac{3}{8}$ La promesse faite vaut donc, actuellement, 300 francs. La somme promise pour un événement incertain ne vaut donc pas actuellement la même somme, mais seulement cette somme multipliée par sa probabilité.

La probabilité de l'événement, dans le cas que nous avons pris, est exactement calculée, car on connaît le nombre total des chances et celui des chances favorables. Mais dans les cas où s'applique l'assurance il n'y a pas une possibilité exacte de prévoir les chances. Comment dire par exemple combien de personnes sur 1.000 mourront ou combien de maisons sur 1.000 brûleront?

Pour calculer la probabilité d'un événement incertain on a recours à la statistique. Elle nous fait connaître à

peu près, empiriquement, le nombre de décès, d'incendies, d'accidents, de vieillards, d'infirmes, dans une région. Ces événements ne sont pas des événements absolument dus au hasard. Leur nombre est à peu près égal d'une année à l'autre. Les causes, très nombreuses, nous sont inconnues, mais les résultats sont assez réguliers. Ainsi, grâce à la statistique, on peut déterminer la probabilité d'un de ces événements aléatoires. Alors, on peut établir des assurances sur une base rationnelle.

Etant donnée une statistique, comment calculer la probabilité du risque à un moment donné? Soient, par exemple, 1.000 personnes âgées de 20 ans. La statistique dit qu'il en meurt en moyenne 15 dans l'année. Dans ce pays la probabilité de mort pour les personnes de 20 ans est donc de $\frac{15}{1.000}$. Si l'une de ces personnes a stipulé qu'on verserait à sa mort 5.000 francs à ses descendants, la compagnie d'assurance assure un risque dont la valeur est égale actuellement à 5.000 × 15/1.000 = 75 francs. C'est la valeur de la promesse faite de payer 5.000 francs à la mort de la personne. C'est aussi le coût net de la prime d'assurance ou de la somme que doivent verser chaque année les intéressés pour être assurés. Ainsi, supposons l'assurance faite, c'est-à-dire, dans notre hypothèse, 1.000 personnes versant 75 francs de prime pour toucher 5.000 francs en cas de décès. Cela fait 75.000 fr. de primes versées. Or, la statistique se réalisant, 15 décès interviendront, on devra donc payer 15 × 5.000 = 75.000 francs.

Par l'analyse que nous venons de faire du mode de fonctionnement de l'assurance, on voit avec quelle faci-

lité on peut l'étendre à tous les risques qui peuvent fondre sur une société. C'est du reste cette méthode qui a été suivie pour calculer les divers versements nécessaires à la constitution des Retraites Ouvrières. Les statistiques employées ont été les tables de mortalité déjà établies par la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, en attendant que le Ministre du Travail dresse et tienne à jour de nouvelles statistiques (1).

Mais le nombre des circonstances auxquelles peut s'appliquer la méthode de l'Assurance est considérable. Toutes les misères peuvent être garanties par elle. Toutefois, en matière d'assurance sociale, l'État n'est entré dans cette voie qu'avec timidité. Il est à souhaiter qu'il perfectionne ses méthodes, qu'il se débarrasse progressivement mais complètement de l'assistance et qu'il fasse régner en maîtresse l'assurance pure.

A l'heure actuelle l'assurance pure est appliquée par deux sortes de sociétés : les sociétés capitalistes à prime fixe et les mutuelles. Les premières ont en quelque sorte commercialisé l'assurance, principe de solidarité. Les secondes ont devancé l'État dans la garantie des risques plus spécifiquement sociaux.

Mais il nous semble que le rôle de l'État dans une nation n'est pas seulement, suivant la formule, d'assurer l'ordre. Son rôle plus moderne et plus démocratique est de garantir à tous les citoyens le libre jeu de leurs facultés, de les préserver de tous les risques contre lesquels l'individu isolé ne peut rien. Jusqu'à l'époque

(1) Cf. art. 12 de la loi 1910.

moderne il a rempli cette mission par l'assistance pure. Aujourd'hui un principe plus scientifique est apparu, l'assurance, l'état doit la réaliser intégralement, c'est-à-dire au profit de tous les membres de la Nation et contre tous les risques.

On voit les espérances que l'on peut fonder sur l'application intégrale d'un tel principe. L'État, protecteur contre tous les risques, accomplit en quelque sorte sa mission sociale. D'autre part il serait facile d'élever la prime annuelle afférente à chaque risque de façon à ce que le total général de toutes les primes concernant tous les risques couvre non seulement les frais d'assurance, mais encore tous les autres frais occasionnés par l'ensemble du budget de l'État. Ainsi la multiplicité incommode des impôts serait remplacée par l'impôt unique qui serait une augmentation de la prime d'assurance payée à l'État par chaque individu. Cette façon de faire serait particulièrement rationnelle, car, répétons-le, le rôle de l'État peut, en somme, se ramener à ceci : il est pour l'individu le garant des risques. Son budget de la guerre? C'est pour nous garantir de la guerre. Son budget d'instruction publique? C'est pour nous garantir de l'ignorance. Dès lors il serait rationnel que l'impôt soit converti en une prime d'assurance. Remarquons encore que l'impôt unique basé sur l'augmentation des diverses primes d'assurance, dans une nation où l'État serait exclusivement chargé de ce service, serait particulièrement équitable. Quels sont ceux qui courent le plus de risques? Ceux qui ont le plus de biens à perdre. Plus une personne sera fortunée plus elle courra de

dangers, plus le risque à garantir sera fort, plus sa prime d'assurance sera élevée. Ainsi l'impôt unique basé sur l'Assurance intégrale serait un véritable impôt sur le revenu, une véritable taxe sur la richesse. Ainsi encore, le caractère arbitraire de l'impôt n'apparaîtrait pas, puisque en échange de la prime, l'État assurerait une garantie générale.

Enfin, la prévoyance individuelle ne disparaîtrait pas pour cela. Rien n'empêcherait, en effet, de permettre aux individus de s'assurer librement, c'est-à-dire dans le cas seulement où ils le désirent, la nécessité de se garantir contre les risques serait assez forte pour les y déterminer. Une preuve de cela réside dans ce fait que les compagnies d'assurance actuellement existantes font de formidables chiffres d'affaires.

Telles sont les espérances que l'on pourrait fonder sur la généralisation du principe de l'Assurance. Mais, nous n'en sommes pas encore là. Demandons-lui seulement, pour l'instant, de généraliser son champ d'application social. Demandons-lui surtout de contribuer à la diminution des misères humaines. Demandons-lui de créer un peuple heureux et fort sans diminuer sa valeur morale. La seule perspective que ce principe nouveau puisse apporter plus de bien-être à l'humanité sans amoindrir sa vitalité et sans rapetisser sa conscience nous fait dire : L'Assurance Sociale doit être la Vérité Nouvelle.

Le Puy, janvier 1913.

BIBLIOGRAPHIE

ARSANDREAUX : *Les retraites ouvrières en Belgique.*

BOURGEOIS Léon : *Solidarité.*

BELLOM Maurice : *L'Assurance ouvrière à l'étranger* (Rousseau, éditeur).

BIENVENU-MARTIN : *Rapport à la Chambre des Députés* du 4 avril 1903).

DALLOZ : *Jurisprudence générale.*

DURKHEIM : *De la Division du Travail Social.*

GIDE : *Cours d'Economie Politique* (Larose, 1909).

GIDE et RIST : *Histoire des Doctrines économiques* (Larose, 1909).

HÖFFDING Harald : *Esquisse d'une psychologie fondée sur l'expérience* (Alcan, 1903).

Journal officiel de la République Française.

LAURENT : *Principes de Droit civil français.*

MARION : *Morale.*

MÉTIN et MERKLEN : *Les Retraites Ouvrières et paysannes.* Manuel pratique (Imhraus et Chapelot, 1912).

OLPHE-GAILLARD : *Le problème des Retraites Ouvrières* (Paris, 1909).

PIC Paul : *Questions pratiques de législation Ouvrière et d'Economie Sociale.*

PINOT Pierre et COMOLET Tirman : *Traité des Retraites Ouvrières* (Alcan 1911).

PLANIOL : *Traité de Droit Civil.*

RÉVILLON : *L'Assistance aux Vieillards.*

Revue pratique de la Prévoyance Sociale, de la Mutualité, des

Retraites Ouvrières et paysannes (Chapelot, 30, rue Dauphine, Paris).

Revue pratique des Retraites Ouvrières et de Prévoyance Sociale (Berger-Levrault, édit., 5, rue des Beaux-Arts, Paris).

Recueil de Documents sur les Retraites Ouvrières et Paysannes, réunis par le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (Berger-Levrault, 1912).

Say Horace : *Dictionnaire de l'Economie Politique.*

TABLE DES MATIÈRES

Livre I : Les Principes.

Livre II : Les Faits.

Vu :

Montpellier, le 10 décembre 1912.

Le Doyen de la Faculté,

VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :

Pour le Recteur.

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,

VIGIÉ.

Vu :

Le Président de la thèse,

CHAUSSE.

Le Puy. — Imprimerie générale du Centre.